

vol. 1, n. 1 - 2025



Revista de Informação Legislativa

DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SERGIPE





Revista de
Informação
Legislativa

DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SERGIPE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

MESA DIRETORA

20ª Legislatura - 2º Biênio (fev/2025 – jan/2027)

Presidente

Deputado **Jeferson Andrade** (PSD)

Vice-Presidente

Deputado **Garibalde Mendonça** (PDT)

1º Secretário

Deputado **Luciano Bispo** (PSD)

2º Secretário

Deputado **Marcelo Sobral** (UNIÃO)

3ª Secretária

Deputada **Carminha Paiva** (REPUBLICANOS)

4º Secretário

Deputado **Georgeo Passos** (CIDADANIA)

Secretário-Geral da Mesa Diretora

Igor Leonardo Moraes Albuquerque

Diretor-Geral

Ricardo Andrade Garcez

Secretário Especial de Legislação

Deoclécio Vieira Filho



Revista de
Informação
Legislativa

DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SERGIPE

Aracaju - Sergipe

vol. 1, n. 1 - 2025

01

p. 1-270

2025

Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe
Secretaria-Geral da Mesa Diretora
Produzida e publicada pela Alese Editora

Conselho Editorial da Editora da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – CE/Alese Editora: Andréa Torres Azevedo (Presidente); Aglaé D’Ávila Fontes; Araci Bispo do Nascimento; Dirce Rodrigues da Costa Nascimento (Editora); Igor Leonardo Moraes Albuquerque; Moana Carla Azevedo Leite Passos; Paulo Amado Oliveira; Theothônio Narcizo da Cruz Neto.

Endereço:
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe
Secretaria-Geral da Mesa Diretora
Alese Editora
Avenida Ivo do Prado, s/n, Centro, Palácio “Governador João Alves Filho ”
1º andar. Aracaju/SE. CEP: 49.010-050.

Telefone:
(79) 3216-6642

Site: www.al.se.leg.br/ril

A RIL/Alese tem a finalidade de divulgar artigos que versem sobre temas relevantes para o Poder Legislativo e sobre Políticas Públicas de interesse para o Estado de Sergipe, sendo licenciada sob os termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial – Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Isso significa que seu conteúdo pode ser compartilhado e adaptado, desde que sejam atribuídos os devidos créditos, vedado o uso comercial, e mantida a mesma licença para eventuais obras derivadas.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Deputado Marcelo Déda
Responsável: Bibliotecário Celson Iris da Silva – CRB5/1983

Revista de Informação Legislativa da Assembleia Legislativa
do Estado de Sergipe [recurso eletrônico] / Assembleia
Legislativa do Estado de Sergipe. v. 1, n. 1 (2025)-
Aracaju: Alese Editora, 2025.

Anual.

1. Direito – Periódico. 2. Políticas Públicas. 3. Poder
Legislativo. IV. Título. V. Assembleia Legislativa do Estado de
Sergipe.

CDD: 340.05
CDU: 34(05) (813.7)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE
DEPUTADOS ESTADUAIS
20ª Legislatura – 2º Biênio

Deputado **Adailton Martins** (PSD)
Deputada **Áurea Ribeiro** (REPUBLICANOS)
Deputada **Carminha Paiva** (REPUBLICANOS)
Deputado **Chico do Correio** (PT)
Deputado **Cristiano Cavalcante** (UNIÃO)
Deputado **Garibalde Mendonça** (PDT)
Deputado **Georgeo Passos** (CIDADANIA)
Deputado **Ibrain de Valmir** (PV)
Deputado **Jeferson Andrade** (PSD)
Deputado **Kaká Santos** (UNIÃO)
Deputada **Kitty Lima** (CIDADANIA)
Deputada **Lidiane Lucena** (REPUBLICANOS)
Deputada **Linda Brasil** (PSOL)
Deputado **Luciano Bispo** (PSD)
Deputado **Luciano Pimentel** (PP)
Deputado **Luizão Donatrampi** (UNIÃO)
Deputada **Maisa Mitidieri** (PSD)
Deputado **Manuel Marcos** (PSD) (Suplente em exercício)
Deputado **Marcelo Sobral** (UNIÃO)
Deputado **Marcos Oliveira** (PL)
Deputado **Netinho Guimarães** (PL)
Deputado **Neto Batalha** (PP)
Deputado **Pato Maravilha** (PL)
Deputado **Paulo Júnior** (PV)

Apresentação

É com profunda satisfação e elevado senso de responsabilidade institucional que apresento à sociedade sergipana a 1ª Edição da *Revista de Informação Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – RIL/Alese - Edição 2025*, um marco editorial que consolida a vocação da Alese para o debate qualificado, plural e interdisciplinar no campo das políticas públicas, do direito e do fortalecimento das instituições representativas.

A Revista nasce com a missão de reunir e divulgar artigos que tratam de temas de elevada relevância para o Poder Legislativo e para o desenvolvimento social, econômico e institucional de Sergipe. Sua concepção foi norteada pela valorização do pensamento crítico e da pesquisa aplicada, em consonância com as demandas da sociedade e com os desafios contemporâneos da gestão pública.

A diversidade temática presente nesta edição reflete o caráter multifacetado do fazer legislativo,

ao mesmo tempo em que evidencia a conexão entre a atividade parlamentar e as demandas concretas da sociedade sergipana. Ao reunir colaborações oriundas de distintos campos do saber, a Revista reafirma a importância do diálogo entre o Legislativo, a comunidade acadêmica, os órgãos públicos e a sociedade civil.

Cumpre destacar o empenho de todos os envolvidos neste projeto – autores, pareceristas, editores e equipe técnica – que, com rigor e dedicação, contribuíram para a excelência editorial desta obra, que ora se coloca à disposição de estudiosos, gestores públicos, parlamentares e cidadãos e cidadãos interessados em compreender com maior profundidade os desafios e caminhos da atuação legislativa.

Esta edição inaugural representa não apenas uma iniciativa editorial, mas um verdadeiro instrumento de fortalecimento institucional, que amplia a transparência, fomenta o conhecimento e enriquece o debate público em nosso Estado.

Desejo a todos uma leitura atenta, enriquecedora e inspiradora.

Deputado Jeferson Andrade
Presidente

Apresentação da Secretaria-Geral da Mesa Diretora

A publicação da 1ª Edição da *Revista de Informação Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Edição 2025* representa um avanço expressivo no compromisso institucional da Alese com a valorização da pesquisa, da produção acadêmica e da qualificação do debate público sobre o direito, as políticas públicas e o papel das instituições democráticas.

Esta edição inaugural apresenta uma coletânea de artigos que, sem perder o apuro técnico, promovem uma aproximação relevante entre a teoria e a prática legislativa, com enfoques que atravessam o direito constitucional estadual, os mecanismos de controle de constitucionalidade, a governança pública, a atuação dos órgãos do sistema de justiça, a participação cidadã, os direitos das minorias e os desafios contemporâneos da Administração Pública.

Os temas aqui tratados dialogam diretamente com o contexto federativo, abordando, por

exemplo, a aplicação do princípio da simetria, os impactos da legislação estadual em áreas sensíveis como educação, saúde, gênero e segurança jurídica, além da memória histórica. Também se destacam reflexões sobre inovação normativa, instrumentos alternativos de solução de conflitos, políticas inclusivas e transformações institucionais, tudo isso com forte ancoragem no cenário sergipano, sem perder de vista o panorama nacional.

A pluralidade de perspectivas e a excelência dos textos apresentados são fruto de um processo seletivo transparente, fundamentado em edital público, que mobilizou professores, pesquisadores, estudantes e profissionais do setor público. Essa diversidade enriquece o conteúdo da revista e reafirma o seu propósito de constituir um espaço de escuta institucional e circulação de ideias, voltado à melhoria da função legislativa e da gestão pública.

Que este trabalho conjunto sirva como estímulo ao pensamento crítico, ao fortalecimento das práticas legislativas e ao aprimoramento constante do Poder Legislativo sergipano.

Igor Leonardo Moraes Albuquerque

Secretário-Geral da Mesa Diretora

Nota Técnica do Conselho Editorial

A Revista de Informação Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe é resultado de um esforço coletivo, fundamentado na convicção de que a produção e a difusão do conhecimento qualificado são indispensáveis ao fortalecimento das instituições democráticas e ao aprimoramento do Poder Legislativo.

O Conselho Editorial apresenta este volume inaugural, caracterizado pela diversidade temática e pelo critério técnico dos trabalhos que o compõem. Os artigos abrangem o direito constitucional e administrativo, as políticas públicas, a ciência política, a história institucional e os mecanismos de participação cidadã, estabelecendo conexões produtivas entre o universo acadêmico, a prática legislativa e a gestão pública contemporânea. A maior parte dos textos foi submetida a processo de avaliação técnico-científica, pautado em critérios de originalidade, relevância, metodologia e aderência às diretrizes editoriais estabelecidas em edital público, o que assegurou a imparcialidade

da seleção, a excelência dos conteúdos e a pluralidade de enfoques, sendo complementada esta edição com três artigos de autores convidados, cujas contribuições refletem reconhecida trajetória nas áreas abordadas e agregam valor às discussões propostas.

Este primeiro número consolida a proposta editorial da revista: oferecer um espaço permanente de reflexão crítica, de intercâmbio entre saberes e de valorização da produção intelectual voltada ao aperfeiçoamento institucional. Ao mesmo tempo, reforça o papel da Assembleia Legislativa de Sergipe como promotora do debate público e da inovação legislativa com base no conhecimento.

Que esta publicação se firme como referência na produção legislativa estadual e contribua para o fortalecimento da cultura democrática em Sergipe.

Boa leitura!

Andréa Torres Azevedo

Presidente do Conselho Editorial

Sumário

- 7 Apresentação
Deputado Jeferson Andrade
- 9 Apresentação da Secretaria-Geral da Mesa Diretora
Igor Leonardo Moraes Albuquerque
- 11 Nota Técnica do Conselho Editorial
Andréa Torres Azevedo

ARTIGOS PUBLICADOS

- 17 Programa de Integridade nas Contratações Públicas do Estado de Sergipe: uma Análise à Luz da Lei Estadual nº 8.866/2021
An Analysis Of The Integrity Program In Public Procurement In The State Of Sergipe: In The Light Of State Law nº 8.866/2021
Alessandra Cristina de Mendonça Siqueira; Alysson José de Andrade Oliveira; Teresa Virginia Valença Teles de Menezes
- 39 Norma de Observância Obrigatória pelos Estados Membros e Distrito Federal e a Iniciativa Legislativa sobre Matéria Tributária no Estado de Sergipe
Mandatory Observance Standard By Member States And The Federal District And The Legislative Initiative On Tax Matter In The State Of Sergipe
Aprício T. Mascarenhas Neto; André de Azevedo Siqueira; Marcio Allievi Garcia
- 55 Pessoas não Binárias e o Direito de Identidade nos Documentos Oficiais Brasileiros
Non-Binary People And The Right To Identity In Us Brazilian Official Documents
Êmi de Almeida do Nascimento
- 75 Entre o Discurso de Ódio e o Direito à Liberdade de Expressão: A Violência de Gênero na Tribuna do Congresso Nacional
Between Hate Speech And The Right To Freedom Of Expression: Gender Violence On The Platform Of The National Congress
Gladston Oliveira dos Passos; Patricia Rosalba Salvador Moura Costa

- 93 Educação Inclusiva no Brasil: Avanços e Desafios nas Políticas Públicas, Tecnologias Assistivas e Comunicação
Inclusive Education In Brazil: Advances and Challenges in Public Policies, Assistant Technologies and Communication
Luciana Botto de Barros Nascimento Gaspar
- 113 80 Anos de Embarque da Força Expedicionária Brasileira e a Participação de Sergipe na Segunda Guerra Mundial
80 Anniversary Of Embarkation Of The Brazilian Expeditionary Force And Sergipe's Participation In The Second World War
Ricardo Pereira Barreto
- 131 A Perda de Interesse de Agir na Persecução Penal pelo Cumprimento do Acordo Restaurativo
The Loss of Interest in Acting in Criminal Prosecution for the Fulfillment of the Restorative Agreement
Saulo Lamartine Macedo
- 159 Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública: Instrumento de Racionalização e de Economia no Estado de Sergipe
Health Dispute Resolution Chamber Of The Public Defense Office: Rationalization And Economy Instrument In The State Of Sergipe
Saulo Lamartine Macedo; Jesus Jairo Almeida de Lacerda
- 181 Aplicação do Princípio da Simetria pelo Supremo Tribunal Federal em Julgamento de Dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe
Application Of The Principle Of Symmetry By The Federal Supreme Court In The Trial Of Devices Of The Constitution Of The State Of Sergipe
Vivian Ramos Silveira; Jadson Correia de Oliveira

AUTORES CONVIDADOS

- 217 Apontamentos de uma Caminhada no Ministério Público Cidadão – Estado de Sergipe
Notes from a Journey in the Citizen Public Prosecutor's Office - State of Sergipe
Eduardo Lima de Matos
- 235 A Revolta de 13 de Julho, os seus Reflexos Sociais e os Múltiplos Olhares da História
The 13th Of July Revolt, Its Social Reflexes And The Multiple Looks Of History
Jorge Carvalho do Nascimento; José Anderson Nascimento
- 253 Participação Popular e Responsividade: A Experiência da Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe
Popular Participation and Responsiveness: The experience of the Legislative Assembly's Participatory Legislation Commission of the State of Sergipe
Igor Leonardo Moraes Albuquerque

Artigos publicados

Programa de Integridade nas Contratações Públicas do Estado de Sergipe: uma Análise à Luz da Lei Estadual nº 8.866/2021

*Alessandra Cristina de Mendonça Siqueira**

*Alysson José de Andrade Oliveira***

*Teresa Virginia Valença Teles de Menezes****

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar em profundidade a legislação sergipana sobre programas de integridade, com ênfase na Lei Estadual nº 8.866/2021 e seus atos normativos complementares. A pesquisa, de natureza exploratória, baseia-se em uma análise aprofundada dos documentos normativos, visando avaliar se os requisitos e procedimentos estabelecidos são eficazes para

* Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Graduanda em Análise e Desenvolvimento de Sistemas e Bacharela em Ciência da Computação. Autora de livros e artigos envolvendo Compliance Digital e Lei Geral de Proteção de Dados. Servidora Pública, atualmente lotada na Diretoria Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.

** Advogado. Analista Legislativo – Área Jurídica, da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Itabaiana/SE. Pós-Graduando em Governança Pública pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Tiradentes/SE e em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ.

*** Advogada. Técnico Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, onde exerce o cargo em comissão de Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal da Bahia e em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas. Membro da Comissão Permanente de Licitação da ALESE.

fomentar a implementação de programas de integridade robustos e efetivos nas empresas que contratam com o poder público estadual. Além disso, pretende-se examinar o papel desses programas como instrumento para prevenir a corrupção e fortalecer a governança pública em Sergipe. A normatização estadual representa um passo importante na direção de um setor público mais íntegro e transparente, mediante o estabelecimento de critérios claros e objetivos para a implementação dos programas, o que fortalece a confiança na gestão pública e promove a transparência nas contratações.

Palavras-chave: Programa de Integridade; Compliance; Contrato Administrativo; Corrupção.

AN ANALYSIS OF THE INTEGRITY PROGRAM IN PUBLIC PROCUREMENT IN THE STATE OF SERGIPE: IN THE LIGHT OF STATE LAW Nº 8.866/2021

ABSTRACT

This study aims to conduct an in-depth analysis of the Sergipe state legislation on integrity programs, with a focus on State Law nº 8.866/2021 and its complementary normative acts. The research, of an exploratory nature, is based on a thorough analysis of the normative documents, aiming to evaluate whether the requirements and procedures established are effective in promoting the implementation of robust and effective integrity programs in companies that contract with the State Public Administration. Furthermore, it intends to examine the role of these programs as a tool to prevent corruption and strengthen public governance in Sergipe. The state regulation represents a significant step towards a more integral and transparent public sector, by establishing clear and objective criteria for the implementation of the programs, which strengthens trust in public management and promotes transparency in contracting.

Keywords: Integrity Program; Compliance; Government Contract; Corruption.

1. INTRODUÇÃO

A implementação de programa de integridade nas contratações públicas ganhou notoriedade após a aprovação da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, que buscou incentivar, mas não obrigar, a adoção de mecanismos e procedimentos internos capazes de prevenir a ocorrência dos atos de corrupção nela tipificados.

Esse incentivo ocorre porque, embora a Lei Anticorrupção não preveja consequências jurídicas negativas diretas para as pessoas jurídicas que escolham não adotar uma política de integridade, ela dispõe que a existência do programa seja considerada como atenuante na aplicação das suas sanções.

Logo, mesmo prevendo que qualquer pessoa jurídica pode vir a ser responsabilizada por atos lesivos à administração pública, a norma federal recompensa as que, pelo menos, buscam evitar a sua ocorrência, implementando mecanismos e procedimentos internos de prevenção.

Desde então, vários entes subnacionais, com o alegado objetivo de combater a corrupção nas contratações públicas, editaram leis que tornaram obrigatória a implementação de programas de integridade nas empresas contratadas pelo poder público, desde que observados requisitos estabelecidos na norma.

O primeiro Estado a disciplinar a matéria foi o Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 7.753, de 17 de outubro de 2017. Nos anos seguintes, vários estados e municípios, além do Distrito Federal, editaram leis de conteúdo bastante semelhante, a exemplo da Lei Estadual nº 4.730/2018, do Estado do Amazonas; da Lei Estadual nº 15.228/2018, do Estado do Rio Grande do Sul; da Lei Municipal nº 1.928/2018, do Município de Boa Vista/RR; e da Lei Municipal nº 6.457/2019, do Município de Cuiabá/MT.

Em 1º de abril de 2021, com a publicação da Lei Federal nº 14.133, a obrigatoriedade da instituição de programa de integridade nas

empresas que contratem com a administração pública ganhou novos contornos, pois a exigência foi positivada no diploma legal que estabelece as normas gerais de licitações e contratos.

É nesse contexto que se insere a Lei Estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021, do Estado de Sergipe, que, ao exigir a instituição de programa de integridade nas contratações públicas, busca promover um ambiente mais transparente e ético nas relações entre o Estado e o setor privado, mediante o estabelecimento, no âmbito das pessoas jurídicas contratadas, de uma cultura de respeito às leis e aos regulamentos, além da elaboração e da aplicação de normas internas que definem padrões de bom comportamento a serem observados pelos empregados e pelo corpo diretivo.

É inquestionável que as contratações públicas apresentam um risco significativo da ocorrência de fraudes e corrupção, o que justifica a elaboração das citadas leis, contudo é necessário que as regras para a implementação dos programas de integridade sejam devidamente estabelecidas pela administração pública, sob pena de aceitar programas de fachada, criados com o único intuito de cumprir a exigência legal, mas sem efetividade.

Este artigo busca analisar as disposições da Lei Estadual nº 8.866/2021 e dos seus atos normativos complementares, com o objetivo de verificar se os requisitos e os procedimentos positivados fomentam a efetividade dos programas de integridade, bem como de examinar a importância desses programas como instrumento para prevenir a corrupção e fortalecer a governança pública.

Para alcançar tal objetivo, empreendeu-se uma pesquisa do tipo exploratória, com o emprego dos meios de investigação da pesquisa documental e bibliográfica, que teve por fontes primárias os documentos normativos, como leis, decretos e instruções normativas, bem como manuais e notas técnicas; e como fontes secundárias os livros e os artigos sobre a temática, disponibilizados nos meios impresso e digital.

2. HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL

A presente análise tem como objetivo traçar um panorama evolutivo dos programas de integridade no Brasil, com enfoque nos aspectos legais e normativos que impulsionaram sua implementação nas organizações.

De forma geral, a ideia do *compliance* surgiu no panorama norte-americano, com a criação de programas internos que tinham a finalidade de criar procedimentos de controle e monitoramento de operações (Bertocelli, 2020, p. 40).

A fim de evitar confusões a respeito das definições, deve-se analisar a respeito dos conceitos de integridade e *compliance*, muito embora a maioria dos doutrinadores brasileiros os tratem como sinônimos.

De acordo com Manzi (2008, p. 15), *compliance* se refere à obediência a normas e regulamentos específicos, ao ato de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, de acordo com o que dispõe os riscos regulatórios, legais e de reputação, enquanto a integridade é um conceito mais amplo, relacionado à ética e aos valores fundamentais de uma organização.

Portanto, o *compliance* seria mais técnico e formal, ligando-se diretamente à conformidade com legislações específicas, enquanto a integridade teria um caráter mais cultural e subjetivo, voltado à criação de uma atmosfera de confiança e transparência, razão pela qual estaria relacionada com o combate à corrupção, fraudes, desvios e outros atos ilícitos.

Desta forma, o *compliance* pode ser visto como um conjunto de diretrizes que visa estar em conformidade com leis e regulamentos externos de diversas áreas, definindo a ação humana operacional e técnica em problemas complexos e áreas complexas, como meio ambiente, saúde, negócios internacionais e novas tecnologias. A integridade, enquanto conceito, por outro lado, está em consonância com

o que se entende por honestidade, retidão, o bastião comportamental que é a régua de comportamento humano contra a corrupção.

É importante ressaltar que, apesar de diferenças conceituais, muitas vezes os termos *compliance*, programa de governança e integridade são usados como palavras intercambiáveis, especialmente dentro do contexto legislativo brasileiro, assim como a ideia de que o programa de integridade é algo que está incluso em um programa de conformidade.

Na conjuntura brasileira, esse processo de construção de programas de conformidade teve início a partir da década de 1990, com a implementação de políticas anticorrupção em diversos países, o que trouxe a necessidade de empresas brasileiras também adotarem práticas semelhantes para manterem sua competitividade no cenário internacional.

Porém, foi apenas nos anos 2000 que a adoção dos programas de integridade se intensificou, com a promulgação de leis voltadas à governança corporativa e à responsabilidade fiscal, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que introduziu a necessidade de controle das despesas públicas e de conformidade nas finanças governamentais.

No entanto, como já referido em linhas anteriores, o grande impulso para o desenvolvimento de programas de integridade no Brasil veio com a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013), porquanto ela previu a responsabilização objetiva de empresas por atos de corrupção praticados por seus funcionários ou representantes, mesmo sem a comprovação de dolo ou culpa, como também incentivou a criação de programas de integridade, ao dispor que a adoção de tais programas poderia atenuar as penalidades impostas às empresas envolvidas em atos ilícitos.

Segundo os conceitos apresentados, pode-se determinar que, no contexto brasileiro, o programa de integridade nasceu formalmente quando houve a publicação da Lei Anticorrupção.

De acordo com o Decreto Federal nº 11.129/2022, que atualmente regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013, o programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública; assim como de fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional (Brasil, 2022, art. 56).

No setor público, a criação de programas de integridade ganhou força após a promulgação do Decreto Federal nº 9.203/2017, que estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Outro grande marco nos programas de integridade foi a edição da Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados, que ampliou a necessidade de conformidade das empresas, com foco na proteção de dados pessoais, reforçando a importância das práticas de *compliance* nas organizações.

Importante ressaltar que a ideia de integridade não está ligada apenas a ações de combate à fraude e ilegalidade, mas também à minimização de riscos decorrentes, até mesmo, de má gestão.

O professor Soltes *et al* (2018, p. 5-8), após uma ampla pesquisa, concluiu que as práticas ilícitas muitas vezes resultam de ações não calculadas (erros e falta de conhecimento sobre atos normativos), assim como outras dinâmicas sociais (como uma prática reiterada, por exemplo). Portanto, a prática de um bom programa de integridade adiciona linhas de defesa para a promoção de uma cultura de ética, transparência e sustentabilidade.

A evolução dos programas de integridade no Brasil demonstra a crescente conscientização das empresas e do poder público sobre a importância da ética, da transparência e da conformidade com a

legislação. Esses programas, além de mitigarem riscos de corrupção, contribuem para a construção de uma reputação positiva das empresas, pois promovem a transparência, a confiança e a sustentabilidade no ambiente de negócios.

3. PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI ESTADUAL Nº 8.866/2021

A Lei Estadual nº 8.866/2021 possui ampla aplicabilidade, porquanto abrange todas as pessoas jurídicas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada e qualquer outro instrumento ou forma de avença similar, inclusive decorrente de dispensa ou inexigibilidade de licitação com a Administração Direta e Indireta do Estado de Sergipe (Sergipe, 2021a, art. 1º, *caput*).

O §1º do art. 1º da citada Lei, com o objetivo de espantar quaisquer dúvidas sobre a sua abrangência em relação ao sujeito passivo da obrigação legal, deixa claro que a natureza e a constituição da pessoa jurídica não configuram impedimentos à sua aplicação.

Destaca-se que o legislador sergipano, atento ao ordenamento jurídico pátrio e considerando a natureza sistêmica do Direito, definiu o mesmo sujeito passivo da Lei Federal nº 12.846/2013, de forma que ambos os normativos se aplicam às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações civis, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente (Sergipe, 2021a, art. 1º, §1º).

Nesse ponto, ainda no que diz respeito à uniformidade do sistema, o art. 3º da Lei Estadual nº 8.866/2021 define parâmetros semelhantes aos que estavam previstos no art. 42 do Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013, para a avaliação quanto à existência e aplicação dos programas de integridade.

Apesar do Decreto Federal nº 8.420/2015 ter sido revogado pelo pelo Decreto Federal nº 11.129/2022, o seu art. 57 não promoveu uma mudança substancial nos parâmetros citados.

Essa uniformidade legislativa facilita a compreensão e a implementação dos programas de integridade pelas empresas, além de reduzir a necessidade de adaptações dos programas a diferentes requisitos locais, com a consequente diminuição dos custos administrativos e burocráticos para as pessoas jurídicas que desejarem contratar com a administração pública.

Dessa forma, a padronização contribui para a criação de um ambiente de concorrência mais justo e equitativo, pois empresas de diferentes regiões terão oportunidades semelhantes de demonstrar a efetividade dos seus programas de integridade.

Além disso, a harmonização dos parâmetros favorece a prevenção da corrupção ao estabelecer um padrão de exigências para os contratos celebrados com o poder público.

Sobre o tema, assim leciona Mello:

Nesse sentido, vislumbra-se, quanto a esse fator, considerável decorrência para o ambiente de negócios entre o poder público e os agentes privados que com ele contratam: a adoção de diferentes parâmetros para avaliação dos programas de integridade pelos entes subnacionais não permite que as empresas que fornecem bens e serviços para diferentes Municípios e Estados se adaptem de maneira segura e uniforme à exigência de programas de integridade.

Apesar de cada ente dispor de competência para estabelecer os critérios que entendem mais relevantes, deve-se considerar que a homogeneidade quanto aos parâmetros em tela tende a favorecer a efetividade dos programas de integridade, uma vez que delimitam um claro escopo esperado, conferindo segurança jurídica e evitando que as pessoas jurídicas tenham que fazer adaptações de “última hora”, apenas para atender uma outra legislação específica de outro ente. (Mello, 2021, p. 153)

Logo, a adoção de parâmetros uniformes para a aferição pelas administrações públicas quanto à devida implementação dos programas de integridade ajuda a salvaguardar o princípio da competitividade nas contratações públicas, que está previsto no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ainda à semelhança dos decretos federais, o Decreto Estadual nº 41.008/2021, que regulamenta a Lei Estadual nº 8.866/2021, simplifica os parâmetros de avaliação quanto à existência e aplicação dos programas de integridade para as microempresas e empresas de pequeno porte (Sergipe, 2021b, art. 5º).

Independentemente da harmonização entre as normas que disciplinam os programas de integridade, é inquestionável que a sua implementação onera a pessoa jurídica contratada pela administração pública.

Logo, a aplicação a todos os contratos administrativos poderia afastar competidores dos certames licitatórios, com a consequente mitigação da competitividade, o que dificultaria a concretização de um dos principais objetivos do processo licitatório, que é a obtenção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, como dispõe o inciso I do art. 11 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por esse motivo, a Lei Estadual criou requisitos objetivos em relação ao negócio jurídico celebrado, consistentes na duração do contrato e no valor da contratação.

No que diz respeito à duração, a pessoa jurídica contratada só será obrigada a implantar o programa de integridade se a duração do contrato for igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias (Sergipe, 2021a, art. 1º, *caput*).

Exclui-se da aplicação da norma as contratações que possuam obrigações de execução instantânea ou diferida, mas cujo prazo de vigência seja inferior a 180 (cento e oitenta) dias, tendo em vista que o reduzido lapso temporal minimiza, pelo menos em tese, o risco atrelado

à contratação, de forma a não justificar a exigência da implementação do programa.

No que diz respeito ao valor da contratação, ele deverá ser igual ou superior à R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), no caso de obras e serviços de engenharia e de gestão; ou à R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) para compras e serviços, bem como outros contratos administrativos em geral (Sergipe, 2021a, art. 1º, incisos I e II).

A Lei sob exame excluiu da sua incidência as contratações que possuam baixo valor monetário, concentrando a obrigatoriedade nos contratos e instrumentos congêneres que envolvam um maior volume de recursos.

Inquestionavelmente, não seria razoável exigir e fiscalizar a implantação de um programa de integridade, onerando tanto a administração pública quanto a pessoa jurídica fornecedora, em contratações que não envolvam riscos financeiros significativos (Mello, 2021, p. 127).

Nesse aspecto, faz-se importante destacar que a Lei Federal nº 14.133/2021 determina a obrigatoriedade da implementação do programa de integridade apenas para as contratações de grande vulto (art. 25, § 4º), que são as contratações superiores à R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), conforme dispõe o art. 6º, inciso XXII, da citada Lei.

Realça-se, por oportuno, que o valor foi atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023, de forma que atualmente perfaz o importe de R\$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscientos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos).

Então, a Lei nº 8.866/2021, adequando a obrigatoriedade à realidade das contratações estaduais, previu um valor substancialmente inferior ao previsto na legislação federal, visto que a expressividade monetária prevista na norma federal esvaziaria a exigência de programas de integridade nas contratações públicas realizadas no âmbito da Administração Pública do Estado de Sergipe.

Apesar do caráter mais rigoroso da legislação estadual, como a instituição do programa de integridade não se constitui em um requisito de habilitação, mas em uma obrigação contratual, não teria ocorrido a invasão da competência legislativa privativa da União para estabelecer normas gerais em licitações e contratos (art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal).

Ao comentar a exigência da implementação de programas de integridade por leis editadas por entes subnacionais, Torres afirmou o seguinte:

Em relação à exigência da implementação de programa de integridade como requisito de habilitação, os críticos a tal possibilidade suscitam que poderia se aventar violação expressa à competência privativa da união para dispor sobre normas gerais de licitações e contratos. Por outro lado, defensores desta possibilidade argumentam que tais exigências privilegiariam, justamente, normas gerais estabelecidas pela legislação federal, como a fiel observância aos princípios da moralidade e da probidade, motivo pelo qual não haveria um conflito ou usurpação da competência legislativa, mas uma complementação, dentro dos limites da competência legislativa para normas específicas, admitidos implicitamente pelo constituinte no mesmo inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal, de acordo com as peculiaridades de cada ente.
[...]

Como condição para a celebração do contrato ou como obrigação a ser implementada durante a execução contratual, não há que se falar em matéria adstrita à legalidade estrita. Por sinal, é equivocado o raciocínio de que todas as obrigações contratuais estariam adstritas à legalidade estrita. Se, por um lado, o regime jurídico de direito público gera certas prerrogativas e limitações aos contratos administrativos, por outro, seria impossível ao legislador definir todas as regras contratuais a serem definidas nas mais diversas versões de contratos administrativos firmados.

Isso porque o contrato é, por sua natureza, um instrumento dinâmico, um instrumento de acomodação de interesses que formalizarão a troca. Assim, os contratos administrativos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, não sendo estas integralmente definidas pelo legislador.

Parece-nos possível a exigência sim, desde que pertinente e proporcional, da obrigação para implantação de programas de integridade como condição para a execução do contrato. (Torres, 2022, p. 208-209)

Ainda, a obrigatoriedade da instituição do programa de integridade após a celebração do contrato não inviabiliza a participação de empresas sem programas em licitações públicas, porquanto se trata de uma obrigação contratual.

Nessa linha de pensamento, como os concorrentes não são diferenciados durante a etapa de escolha do fornecedor, inexistiria a restrição do mercado às empresas que já implantaram o programa de integridade, de forma que a exigência também não seria materialmente inconstitucional (Mello, 2021, p. 107).

Por se tratar de uma obrigação contratual, a implantação do Programa de Integridade, no âmbito da pessoa jurídica, deve ocorrer no prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, a partir da data de celebração do contrato (Sergipe, 2021a, art. 5º, *caput*).

O prazo foi estabelecido com o objetivo de garantir que a pessoa jurídica vencedora do certame, após regular procedimento de seleção, tenha, em tese, tempo suficiente para, após a celebração do contrato, implementar o programa de integridade, o que busca evitar a limitação da competitividade e da isonomia entre os licitantes.

Quanto aos custos da implementação, o parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual nº 8.866/2021 determina que eles deverão correr à conta da empresa contratada, não cabendo ao órgão contratante o seu ressarcimento (Sergipe, 2021a, art. 5º, parágrafo único).

Muito embora a Lei atribua à pessoa jurídica contratada os custos da implementação, é provável que esse ônus financeiro seja transferido para a administração pública, porquanto serão embutidos no preço.

Contudo, segundo Souza (2017, p. 161), nem essa transferência minimizaria a importância da exigência da implementação do programa, porquanto os valores seriam menos expressivos do que o que se perde, atualmente, com corrupção:

Ainda que as pessoas jurídicas incorram em custos com a implementação do programa de integridade e esses sejam repassados para as propostas e consequentes parcerias firmadas pela administração pública, esses gastos não se comparam aos elevados custos que a corrupção enseja para o Estado e para a sociedade, em desvios de vultosos recursos públicos, de modo que, se o programa de integridade efetivo contribuir para a redução da corrupção nas parcerias administrativas estatais, o eventual custo citado já estará mais do que justificado, sob a ótica dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, eficiência e economicidade nas parcerias administrativas. (Souza, 2017, p. 161)

Assim, embora a implementação dos programas de integridade onerem as empresas contratadas e esses custos sejam repassados à administração pública, o valor é insignificante, se comparado aos prejuízos causados pela corrupção, o que justifica a sua exigência contratual.

4. FORMA DE COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR O PROGRAMA DE INTEGRIDADE

A exigência da implementação do programa de integridade possui o objetivo manifestado de proteger a administração pública de atos lesivos que resultem prejuízos financeiros decorrentes de

irregularidades, desvios éticos e fraudes contratuais; bem como de reduzir os riscos inerentes aos contratos, provendo maior segurança e transparência em sua consecução (Sergipe, 2021a, art. 4º, incisos I e III).

Para a concretização desses objetivos, mostra-se imprescindível o estabelecimento de medidas para evitar a implantação de programas meramente formais ou absolutamente ineficazes.

Em razão disso, a Lei Estadual, em seu art. 6º, previu que a avaliação dos programas se daria através da análise do Relatório de Perfil e do Relatório de Conformidade por um órgão indicado pelo Poder Executivo do Estado de Sergipe.

Por seu turno, o Decreto Estadual nº 41.008/2021 atribuiu à Secretaria de Estado da Transparência e Controle – SETC a competência para receber e analisar os referidos relatórios, com o objetivo de confirmar o cumprimento dos parâmetros referidos no art. 3º da Lei Estadual nº 8.866/2021.

O Decreto determinou, também, que a citada Secretaria teria 180 (cento e oitenta) dias para disciplinar os procedimentos e as diretrizes de avaliação quanto à aplicação dos programas de integridade pelas pessoas jurídicas que contratem com a Administração Pública do Estado de Sergipe (Sergipe, 2021b, art. 3º, parágrafo único).

Contudo, apenas em 24 de maio de 2024 a SETC editou a Instrução Normativa nº 02/2024, que especificou, em seu artigo 3º, as informações que deveriam constar no Relatório de Perfil; e disciplinou, no seu artigo 4º, o que deveria figurar no Relatório de Conformidade.

Destaca-se que as informações prestadas nos relatórios deverão ser comprovadas por meio de documentos oficiais, mensagens de correio eletrônico, cartas, declarações, correspondências, memorandos, circulares, comunicações internas, atas de reunião, relatórios, manuais, imagens capturadas da tela de computador ou dispositivos eletrônicos, gravações audiovisuais e sonoras, fotografias, listas de presença em cursos e treinamentos, ordens de compra, notas fiscais, registros

contábeis ou outros documentos, preferencialmente em meio digital (SETC, 2024, art. 4º, §2º).

Dessa forma, a comprovação é documental e o ônus da prova de que o programa de integridade se encontra devidamente implementado recai sobre a pessoa jurídica contratada, a quem incumbe fornecer os meios de prova indicados na norma.

A maneira exclusivamente documental para a comprovação da implantação do programa de integridade sofreu críticas de Mello:

[...] é compreensível que, para conferir formalismo e objetividade à análise, facilitando o controle sobre as ações praticadas durante a avaliação do programa de integridade, as leis privilegiem a forma documental de comprovação. Noutro giro, levanta-se o questionamento sobre se essa análise de documentações elaboradas pela própria pessoa jurídica contratada seria suficiente para proceder ao devido exame da efetividade do programa de integridade implantado, dispensando-se inspeções, observações *in loco* e monitoramentos periódicos, por exemplo.

Nesse sentido, salutar a disposição da Lei Distrital nº 6.112/2018, ao prever, também, que deverão ser realizadas visitas ao local de funcionamento da pessoa jurídica. Embora compreenda-se o custo que tal medida possa acarretar, há grande vantagem em propiciar ao avaliador um melhor conhecimento das especificidades da empresa contratada, assim como a visualização da operação prática dos mecanismos de integridade implantados. Desse modo, há menores chances de se aceitar programas de *compliance* de “fachada”. (Mello, 2021, p. 156)

No entanto, a Instrução Normativa nº 02/2024 permite que o servidor da SETC responsável pela avaliação requisite à pessoa jurídica avaliada a apresentação de documentos e informações adicionais, incluindo a realização de entrevistas com diretores e outras diligências que julgar necessárias, fixando prazo para o seu cumprimento, sob

pena de serem desconsideradas as informações prestadas (SETC, 2024, art. 4º, §3º).

Assim, o normativo estadual permite, de forma genérica, a realização de diligências que podem ser, inclusive, a realização de visita *in loco* e o monitoramento periódico.

Com o objetivo de evitar subjetivismos no exame dos parâmetros de avaliação do programa de integridade, a Secretaria de Estado da Transparência e Controle estabeleceu, no artigo 8º da Instrução Normativa nº 02/2024, uma escala de pontos, que vão de 0 (zero) a 100 (cem), bem como elaborou planilhas de avaliação (SETC, 2024, Anexos IV e V).

Essa metodologia permite a uniformização e a otimização da avaliação, mediante a definição de perguntas, divididas conforme os parâmetros previstos no art. 3º da Lei nº 8.866/2021, sobre as quais se atribui um peso que representa a pontuação possível, como forma de nortear o avaliador em sua tarefa de atestar a existência, a aplicação e a efetividade das medidas de integridade apresentadas pela pessoa jurídica.

Caso o programa preencha a pontuação mínima, na forma do art. 9º da Instrução Normativa SETC nº 02/2024, a pessoa jurídica avaliada receberá o Certificado de Avaliação do Programa de Integridade, que terá validade de 12 (doze) meses contados da sua emissão.

Se a pontuação for inferior, o programa será considerado inadequado para fins de aplicação do disposto na Lei nº 8.866/2021.

5. SANÇÃO PREVISTA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

As sanções decorrentes do descumprimento da exigência legal de implantação do programa de integridade estão previstas no art. 8º da Lei nº 8.866/2021, as quais compreendem multa incidente sobre o valor

atualizado do contrato; impossibilidade de aditamento contratual; rescisão unilateral do contrato; e impossibilidade de contratar com a Administração Pública do Estado de Sergipe, pelo período de 02 (dois) anos ou até a efetiva comprovação da implantação e aplicação do programa de integridade.

Considerando que a implantação do programa de integridade se constitui em uma obrigação contratual, parte dessas sanções decorrem da própria Lei de Licitações, visto que, segundo o disposto no art. 155 da Lei Federal nº 14.133/2021, o inadimplemento contratual pode acarretar multa, rescisão unilateral e impossibilidade de licitar e contratar com a administração pública do ente que aplicou a sanção.

As sanções previstas na Lei Estadual nº 8.866/2021, em conjunto com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, constituem um instrumento poderoso para garantir o cumprimento da obrigação de implantar os programas de integridade nas contratações públicas.

As penalidades previstas demonstram a importância que o Estado de Sergipe atribui à transparência e à ética nas relações com o setor privado. Ao impor sanções contundentes, a legislação busca incentivar a adoção de práticas íntegras e prevenir atos de corrupção, contribuindo para a melhoria da gestão pública e o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

6. CONCLUSÃO

A Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, com o objetivo de combater a corrupção, buscou incentivar, mas não obrigar, que as pessoas jurídicas que contratassem com a administração pública implementassem programas de integridade, seguindo os parâmetros definidos no seu decreto regulamentador.

No entanto, diversos entes subnacionais, reconhecendo que nas contratações públicas existe um elevado risco da ocorrência de

corrupção e de fraudes, passaram não apenas a incentivar, mas a exigir que as pessoas jurídicas que contratassem com o poder público implementassem o programa de integridade. Para isso, estabeleceram parâmetros, procedimentos e diretrizes de avaliação quanto à aplicação e efetividade desses programas.

Seguindo essa tendência, o Estado de Sergipe editou a Lei Estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021. A legislação sergipana buscou compatibilizar os seus parâmetros de avaliação com os previstos na normatização federal, o que contribui para uma maior eficiência e transparência na contratação com o setor público, facilitando a compreensão e a implementação dos programas de integridade pelas empresas, além de reduzir a burocracia e os custos administrativos.

Inquestionavelmente, a harmonização normativa na área de integridade proporciona um ambiente regulatório mais previsível e estável, otimizando a gestão de riscos e o *compliance* das empresas, especialmente no âmbito das relações com a administração pública. A padronização também estimula a concorrência, eliminando distorções decorrentes de diferentes requisitos legais entre as regiões.

Ainda com o objetivo de prezar pela concorrência, a Lei Estadual nº 8.866/2021 estabeleceu critérios objetivos para a obrigatoriedade desses programas, de forma que apenas contratos com valor e duração significativos estão sujeitos a essa exigência.

A Lei Sergipana foi minudenciada por dois instrumentos normativos infralegais, isto é, pelo Decreto Estadual nº 41.008/2021 e pela Instrução Normativa SETC nº 02/2024, que disciplinam, de forma moderna e eficiente, a instituição dos programas de integridade pelas empresas contratadas. Esses normativos adotam um sistema de pontos, o que afasta a subjetividade da avaliação e facilita que as empresas verifiquem questões de aprimoramento dos seus programas.

As penalidades pelo não cumprimento da exigência legal de implementação do programa de integridade estão descritas no art. 8º da Lei Estadual nº 8.866/2021. Essas penalidades incluem multa

sobre o valor atualizado do contrato, impossibilidade de aditamento contratual, rescisão unilateral do contrato e proibição de contratar com a Administração Pública do Estado de Sergipe por dois anos ou até a comprovação da implementação e aplicação do programa de integridade.

As sanções estabelecidas são ferramentas eficazes para assegurar a implementação dos programas de integridade nas contratações públicas e destacam a importância que o Estado de Sergipe atribui à transparência e à ética nas relações com o setor privado. Ao impor sanções rigorosas, a legislação busca promover práticas íntegras e prevenir a corrupção, contribuindo para a melhoria da gestão pública e fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições.

Destarte, a Lei Estadual nº 8.866/2021 representa um avanço significativo no fortalecimento da integridade nas contratações públicas, alinhando-se com a legislação federal e estabelecendo critérios claros e objetivos para a implementação de programas de integridade, o que contribui para a prevenção de fraudes e corrupção, de modo a reforçar a confiança no setor público.

REFERÊNCIAS

BERTOCELLI, Rodrigo De Pinho, *Compliance*. In: CARVALHO, André Castro; ALVIM, Tiago Cripa; BERTOCELLI, Rodrigo De Pinho; VENTURINI, Otavio (Coord.). **Manual de compliance**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 02 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 09 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1º abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023.** Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 29 dez. 2023.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil:** consolidação e perspectivas. São Paulo: Ed. Saint Paul, 2008

MELLO, Allan Del Cistia. **Programa de integridade nas contratações públicas:** uma análise à luz da legislação dos entes subnacionais e da lei federal 14.133/2021. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE (SE). **Instrução normativa SETC nº 02/2024, de 24 de maio de 2024.** Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes de avaliação quanto à aplicação e efetividade do “programa de integridade” das pessoas jurídicas que contratem com a administração pública do Estado de Sergipe, de acordo com a lei estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021 e suas alterações e decreto estadual nº 41.008, de 06 de outubro de 2021, e dá outras providências. Aracaju, SE: Diário Oficial do Estado de Sergipe, 2024.

SERGIPE. **Lei Estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de instituição de “programa de integridade” nas empresas que contratem com a Administração Pública do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. Aracaju, SE: Diário Oficial do Estado de Sergipe, 09 jul. 2021a.

SERGIPE. **Decreto Estadual nº 41.008, de 06 de outubro de 2021.** Regulamenta a Lei nº 8.866, de 07 de julho de 2021, que instituiu a obrigatoriedade de instituição de “programa de integridade” nas empresas que contratem com a Administração Pública do Estado de Sergipe. Aracaju, SE: Diário Oficial do Estado de Sergipe, 07 out. 2021b.

SOLTES, Eugene; CHEN, Hui. Why compliance programs fail - and how to fix them. **Harvard Business Review.** 96, nº. 2, p. 116-125, mar/abr. 2018. Disponível em: <<https://hbr.org/2018/03/why-compliance-programs-fail>>. Acesso em 19 set. 2024.

SOUZA, Horácio Mendes Augusto de. A juridicidade da exigência de programa de integridade para participar de licitações e firmar contratos e outras

parcerias com o Estado. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo**, Vitória, v. 15, n. 15, 2017.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 13. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Norma de Observância Obrigatória pelos Estados Membros e Distrito Federal e a Iniciativa Legislativa sobre Matéria Tributária no Estado de Sergipe

*Aprígio Teles Mascarenhas Neto**

*André de Azevedo Siqueira***

*Marcio Allievi Garcia****

RESUMO

Trata-se do estudo das normas de observância obrigatória pelos Estados Membros e Distrito Federal no processo legislativo, bem como da iniciativa de matéria tributária no Estado de Sergipe. Para tanto, adotou-se uma metodologia bibliográfica de método indutivo. O presente artigo tem por objetivo compreender as normas de observância obrigatória estabelecidas na Constituição Federal de 1988, as quais não de ser respeitadas pelos entes federados no exercício do poder constituinte derivado decorrente. Disso, demonstra-se a inconstitucionalidade parcial do inciso III do art. 61 da Constituição do Estado de Sergipe quando dispõe ser de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre matéria tributária.

Palavras-chave: Processo Legislativo Estadual; Norma Observância Obrigatória; Princípios Constitucionais Limitadores.

* Doutor em Propriedade Intelectual. Mestre em Administração. Analista de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Advogado.

** Bacharel em Direito. Especialista em nível de Pós-graduação lato sensu em Direito Público. Analista de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Advogado.

*** Bacharel em Direito. Especialista em nível de Pós-graduação lato sensu em Direito Público. Analista de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Advogado.

MANDATORY OBSERVANCE STANDARD BY MEMBER STATES AND THE FEDERAL DISTRICT AND THE LEGISLATIVE INITIATIVE ON TAX MATTER IN THE STATE OF SERGIPE

ABSTRACT

This is the study of mandatory observance standards by the Member State and the Federal District in the legislative process, as well as the initiative of tax matters in the State of Sergipe. Therefore, a bibliographic methodology of the inductive method is adopted. The objective of this article is to understand the norms of mandatory observance established in the Federal Constitution of 1988, as they must be respected by federated entities without the exercise of constitutional power derived from current. Thus, the partial unconstitutionality of section III of art. 61 of the Constitution of the State of Sergipe when it is provided to be the private initiative of the Governor of the State as the laws that it has on tax matters.

Keywords: State Legislative Process; Mandatory Observance Norm; Limiting Constitutional Principles.

1. INTRODUÇÃO

O art. 25 da Constituição Federal de 1988 estabelece que os Estados da República Federativa do Brasil deverão organizar-se e reger-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios contidos na própria Constituição Federal.

Deste dispositivo, a doutrina extrai a previsão do poder constituinte derivado decorrente, poder de direito atribuído aos Estados Membros para se auto-organizarem por meio de constituições estaduais, subordinados, no entanto, às disposições da Constituição Federal.

A limitação ao poder de auto-organização dos estados é uma decorrência da forma federativa do estado brasileiro, pela qual se busca distribuir de maneira equilibrada as competências entre os entes federativos, segundo as normas estipuladas na Constituição Federal, a fim de assegurar a divisão do poder político em relação ao território, garantindo a existência de uma fonte de poder político central, que se irradia sobre todas as partes do território, a qual deverá coexistir com outras fontes de poder político, pois o território é subdividido em partes regionais e, em cada uma dessas partes regionais, há a incidência de outra fonte de poder político (isto é, de poder normativo) própria, apenas na parcela do território que lhe é própria, e não em todo o território (Braga, 2024).

Assim, embora os estados tenham margem de liberdade criativa para elaborar suas Constituições, essas não inauguram ordem jurídica, pois estão subordinadas às limitações estabelecidas pela Constituição Federal. Tais normas limitadoras da autonomia política dos estados recebem o nome de normas de reprodução obrigatória e decorrem da imposição do princípio da simetria ou do conteúdo nítido de norma com caráter nacional obrigatório (Dias, 2018).

Dentre as normas indicadas pela doutrina e jurisprudência como sendo de reprodução obrigatória, estão as que disciplinam o processo legislativo, no que estão incluídas as normas referentes à iniciativa,

ou seja, à competência para deflagrar o processo legislativo acerca de determinada matéria.

Considerando como a iniciativa foi fixada na Constituição Federal, a doutrina apresenta a seguinte classificação referente à titularidade: a) privativa, reservada ou exclusiva - quando a Constituição determina que o processo legislativo referente a uma matéria específica só pode ser deflagrado por uma autoridade específica (ex: art. 61, §1º, CF/88); b) concorrente ou compartilhada - a competência para deflagrar o processo legislativo é atribuída a duas autoridades específicas, que poderão exercê-la em conjunto ou isoladamente (art. 61, § 1º, II, “d”, c/c art. 128, § 5º, CF/88); c) popular - quando o processo legislativo pode ser deflagrado pela própria população (art. 61, § 2º da CF/88); d) geral ou comum - definida por exclusão, a iniciativa geral restará configurada nos casos em que não houver previsão de iniciativa privativa ou concorrente, de modo que serão aptos para deflagrar o processo legislativo todos aqueles a que a Constituição atribui tal competência de forma genérica (art. 61, *caput*, CF/88).

A Constituição Federal de 1988, ao contrário de textos constitucionais anteriores, não atribuiu iniciativa privativa ao chefe do Executivo para projeto de leis que versem acerca de matéria tributária, conferindo legitimidade para que os membros do Poder Legislativo possam dar início ao processo legislativo acerca do tema.

Apesar desta inovação, cujo mérito foi ampliar o aspecto democrático acerca da matéria, visto que permite que os membros das Casas Legislativas, os quais podem trazer perspectivas diferentes ao processo legislativo, ainda é comum que alguns estados reproduzam a sistemática constitucional anterior à Constituição de 1988, limitando a iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, a exemplo da Constituição do Estado de Sergipe.

O presente artigo tem por objetivo expor a inconstitucionalidade parcial do inciso III do art. 61 da Constituição do Estado de Sergipe, que estabelece que “São de iniciativa privativa do Governador do

Estado as leis que disponham sobre: [...] III - organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária [...]”, violando, por conseguinte, norma de reprodução obrigatória fixada pela Constituição Federal.

A fim de esclarecer a incompatibilidade entre a Constituição Federal e a Carta do Estado de Sergipe, será feita uma breve exposição acerca da finalidade e das espécies de normas limitadoras da capacidade de auto-organização dos estados, dentre elas as normas de reprodução obrigatória, após o quê será abordada a inconstitucionalidade do inciso III do art. 61 da Constituição do Estado de Sergipe.

2. CLÁUSULAS DE HOMOGENEIDADE

Essas cláusulas, que têm o condão de garantir o essencial de homogeneidade, fundamental para um país com dimensões continentais como o Brasil, devem ser observadas pelo Poder Legislativo Estadual em seu processo legislativo, seja no exercício do Poder Constituinte decorrente, reformador Estadual ou Distrital das Constituições Estaduais, ou da Lei orgânica do Distrito Federal, ou nas legislações infraconstitucionais (Mascarenhas Neto, 2022).

Diversamente do Poder Legislativo Federal, que é bicameral, o Poder Legislativo Estadual e Distrital é unicameral e “não se abre chance para que os Estados adotem um sistema bicameral no Poder Legislativo” (Mendes; Branco, 2018, p. 1.336).

O Poder Legislativo Estadual, nos termos do art. 27, CF/88, é exercido pelas Assembleias Legislativas Estaduais, por meio de Deputados Estaduais, e, no Distrito Federal, pela Câmara Legislativa, por Deputados Distritais (art. 32, § 3º, CF/88). O cargo de Deputados Estadual ou Distrital pode ser exercido por brasileiro, nato ou naturalizado, com idade mínima de 21 (vinte e um) anos (art. 14, VI, c, e art. 27, CF/88).

Almeida (2013) ensina que os princípios ou normas de observância obrigatória pelo processo legislativo estadual e distrital impõem

limites à autonomia dos Estados e do Distrito Federal. Tavares (2020) denomina essas normas de princípios de limites à auto-organização; eles são de observância e cumprimento obrigatórios pelos Estados na confecção de suas constituições e representam verdadeiras cláusulas constitucionais do modelo federado.

A doutrina as denomina de Cláusulas de Homogeneidade (Sarlet; Sgarbossa, 2022). Elas são, ainda, importantes para a sustentação do sistema federativo, sobretudo em relação às questões orçamentárias (Giambiagi, 2007).

Esses limites podem ser, além da própria Constituição Federal, denominados de princípios constitucionais limitadores sensíveis, extensíveis e estabelecidos (Silva, 2014, 2006; Horta, 1999), porém, localizá-los no texto constitucional é uma tarefa hercúlea.

Destaque-se que o termo princípio aqui utilizado não é sinônimo de princípios conforme ensina Alexy (2015), mas como balizas do sistema constitucional vigente.

Horta (1999) nos dá um direcionamento. Para ele, esses princípios reclamam uma “interpretação do texto da Constituição Federal no seu conjunto, para reunir as regras dispersas que definem a origem, a causa, o começo, o germe, o elemento predominante da Constituição Federal” (Horta, 1999, p. 68).

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS LIMITADORES SENSÍVEIS

Os princípios constitucionais sensíveis são expressos e taxativamente enumerados no texto constitucional, art. 34, VII, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Novelino, 2024). Elas justificam, inclusive, a intervenção da União sobre os Estados, o que representa uma grave instabilidade na federação.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Brasil, 1988)

Os princípios constitucionais sensíveis são “informadores do regime político, representam a essência da organização constitucional da federação brasileira e estabelecem limites à autonomia organizatória dos Estados Membros” (Novelino, 2024, p. 580). São, pois, princípios essenciais à forma federativa.

4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS LIMITADORES ESTABELECIDOS

Os princípios constitucionais estabelecidos estão distribuídos ao longo do texto e sua identificação não é fácil, exigindo a análise de cada caso concretamente (Agra, 2014). Esses princípios estão “nas normas constitucionais federais sobre repartição de competências, o sistema tributário, a organização dos poderes, os direitos sociais, a ordem econômica, a educação, a família e a cultura, afinal, na matéria dispersa no texto constitucional federal” (Horta, 1999, p. 68).

Esses princípios restringem a capacidade de organização dos Estados por limitações expressas, como as regras do art. 37 e art. 21, CF/88 (Novelino, 2024).

No julgamento da ADI 2.827/RS, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela impossibilidade da criação, pelos Estados Membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição.

As regras de aposentadoria compulsória dos agentes públicos fixadas na Constituição Federal são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais (ADI 5.298/RJ; ADI 5.304/RJ).

5. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS LIMITADORES EXTENSÍVEIS

Os princípios constitucionais extensíveis, sejam expressos ou implícitos, são os que estabelecem regras de organização para a União e se estendem, obrigatoriamente, aos Estados (Novelino, 2024), estabelecendo uma ideia de simetria entre os entes federados, de forma que os demais entes federados reproduzam um modelo federal de organização dos Poderes.

Conforme Eduardo Rocha Dias e Ana Cristina Viana Loureiro Gonçalves, a simetria vem sendo utilizada como um princípio da nova hermenêutica constitucional, cujo fim é identificar as normas de extensão a serem necessariamente reproduzidas pelas Constituições Estaduais, bem como as normas da Constituição Federal de reprodução facultativa, devendo, no entanto, o intérprete ter cuidado ao utilizá-lo, de modo a não subverter a nova ordem que se buscou instituir com a Constituição Federal de 1998, que, nas regras de repartição de competência, busca privilegiar as peculiaridades do ente federativo mais próximo ao interesse local, deixando à União somente a disciplina geral.

Dentre os exemplos de normas de reprodução obrigatória, temos:

- a) As que tratam do sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, impedimentos, licenças e incorporação às forças armadas, aplicáveis aos Deputados Estaduais, art. 27, § 1º, CF/88;

- b) As que estabelecem regras para a eleição do Governador e do Vice-Governador, art. 28, CF/88;
- c) As que tratam da organização, composição e fiscalização das cortes de contas, art. 75, CF/88, (ADI 3.715/TO);
- d) As normas que estabelecem competência e asseguram as harmonias dos poderes (ADI 183/MT; ADI 1.901/MG);
- e) As que fixam os requisitos sobre Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), art. 58, § 3º, CF/88 (ADI 3.619/SP; ACO 730/RJ); e
- f) As que traçam as bases do processo legislativo, arts. 59 a 69, CF/88 (ADI 1.434/SP; ADI 2.417/SP; ADI 486/DF; ADI 486/ES).

Neste sentido, dentre as normas de observância obrigatória, estão as normas que estabelecem o processo legislativo.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ESTRUTURA DO PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI REJEITADO. REAPRESENTAÇÃO. EXPRESSÕES EM DISPOSITIVOS QUE DESOBEDECEM AO ART. 25 E SE CONTRAPÕEM AO ART. 67, AMBOS DA CF. A OBSERVÂNCIA DAS REGRAS FEDERAIS NÃO FERE AUTONOMIA ESTADUAL. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. (ADI 1.547/SP)

A imposição da observância dessas normas não fere a autonomia nem o pacto federativo (Mendes; Branco, 2018).

6. INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO ESTADO DE SERGIPE

Dispõe o art. 61, III, da Constituição do estado de Sergipe (CE) que “São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre [...] III - organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária [...]”.

A expressão “e judiciária”, no entanto, foi declarada inconstitucional pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 197, sob o fundamento de que o poder constituinte estadual não pode alterar iniciativa legislativa prevista na Constituição Federal, sendo inconstitucional disposição que atribui ao Governador iniciativa para lei de organização judiciária.

Observa-se, então, que o dispositivo em questão, inciso III do art. 61 da CE, já foi objeto de controle de constitucionalidade por violação à norma de reprodução obrigatória.

Acontece que este dispositivo, no tocante à iniciativa legislativa para leis que versem sobre matéria tributária, padece de vício similar, o qual, entretanto, não foi objeto de impugnação e, portanto, não foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao estabelecer que a iniciativa para tal matéria é privativa do Governador do Estado, a Constituição de Sergipe ignorou a inovação promovida pela Constituição Federal de 1988, que, ao contrário de textos constitucionais anteriores, não atribuiu iniciativa privativa ao chefe do Executivo para projeto de leis que versem acerca de matéria tributária, conferindo legitimidade para que os membros do Poder Legislativo possam dar início ao processo legislativo acerca do tema.

Conforme jurisprudência do STF, inexistente, no processo legislativo, em geral, reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal¹ diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais (ADI 2392-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 1.8.2003; ADI 3205/MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006; RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013; RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, DJe 19.9.2013, Primeira Turma).

A fim de indicar o entendimento do STF acerca do tema, transcrevemos trecho do julgamento da ADI nº 724-6/RS. Vejamos:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”. (STF – Pleno – ADIn nº 724-6/RS – medida liminar – Rel. Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 27 de abril de 2001, p. 56-57)

Vale destacar, ainda, que a Suprema Corte, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480, na sistemática da Repercussão Geral, reafirmou sua jurisprudência e decidiu no sentido de que inexistente, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal, conforme podemos extrair da ementa do acórdão:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexistente, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-10-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)

Dessa forma, tal entendimento encontra-se pacificado na jurisprudência do STF, constituindo em verdade um exemplo notável

de norma de reprodução obrigatória, vez que, se a Constituição Federal, ao tratar da competência legislativa privativa do Presidente da República, não incluiu a iniciativa para tratar de leis tributárias, não cabe aos Estados fazê-lo, no sentido de que não há iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo em matéria tributária em virtude da própria ausência de tal previsão em nossa Constituição Federal.

7. CONCLUSÃO

Por tudo o que foi visto, observa-se nitidamente que a organização política vigente no Brasil é regida por um modelo complexo e hierarquizado, vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece que os Estados da República Federativa do Brasil possuem a prerrogativa de organizar-se e reger-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios contidos na própria Constituição Federal. Tal poder, denominado poder constituinte derivado decorrente, constitui o poder de direito atribuído aos Estados Membros para se auto-organizarem por meio de constituições estaduais, subordinadas, no entanto, aos princípios e regras dispostos pela Constituição Federal.

Deve-se ressaltar, porém, que o federalismo brasileiro, ao partilhar competências entre entidades políticas autônomas, lida com o desafio constante de conciliar a unidade nacional com a diversidade de cada unidade da federação, de modo que foi preciso a instituição de mecanismos capazes de realizar o ajuste preciso entre as diretrizes oriundas do poder central e a autonomia política dos entes federados, que compreende sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Dessa forma, a norma de repetição obrigatória consiste em mecanismo primordial nesse intento, vez que, ao impor limites à autonomia dos entes federados, garante a obediência aos mandamentos da Constituição Federal, conferindo estabilidade ao pacto federativo.

Tal estabilidade engloba a própria ideia de federalismo enquanto forma de Estado capaz de possibilitar a harmonia entre os entes federativos, conciliando a possibilidade de criação de normas no âmbito da autonomia de cada ente federado, com a própria proibição de criar normas em determinadas matérias, ou seja, a necessidade de repetição obrigatória de algumas regras previamente estabelecidas na Constituição Federal. Que, em síntese, nada mais é do que a autonomia dos Estados Membros para gerir seus próprios interesses, obedecendo aos comandos estabelecidos na Lei Maior.

No que se refere à iniciativa das leis em matéria tributária, diante de tudo que fora exposto, inferimos que não há exclusividade do Poder Executivo quanto à iniciativa das leis em matéria tributária, de modo que a Constituição do Estado de Sergipe (CE), ao estabelecer a iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que disponham sobre matéria tributária, transgredir norma de reprodução obrigatória, vez que o poder constituinte estadual não pode alterar iniciativa legislativa prevista na Constituição Federal, sendo inconstitucional disposição que atribui exclusivamente ao Governador iniciativa para tratar de matéria tributária.

Ao estabelecer que a iniciativa para tal matéria é privativa do Poder Executivo, a constituição estadual sergipana limitou a legitimidade dos membros do Poder Legislativo para iniciar projeto de lei que verse acerca de matéria tributária, transgredindo inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, que, ao contrário das Constituições que a precederam, não atribuiu tal iniciativa exclusivamente ao chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, ao observarmos que o dispositivo em questão jamais fora objeto de controle de constitucionalidade por violação à norma de reprodução obrigatória, inferimos que o mesmo se encontra vigente até o momento, de forma que concluímos o presente artigo apresentando como tese a imprescindibilidade de alteração da Constituição Estadual de Sergipe, no tocante à iniciativa legislativa para leis que versem sobre

matéria tributária, como forma de compatibilizá-la com a Constituição Federal de 1988, garantindo o pleno exercício das prerrogativas do Poder Legislativo.

NOTA

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Princípios Fundamentais: Federação. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 512-530.

BRAGA, Francisco. **Direito Constitucional grifado**. 4ª ed. Salvador: Juspodivm. 2024

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

GIAMBIAGI, Mônica Mora e Fabio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3, p. 472-494, 2007: Acesso em: 10 ago. 2024.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MASCARENHAS NETO, Aprígio Teles. **Curso de Processo Legislativo Estadual**. 1 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2024.

DIAS, Eduardo Rocha; VIANA LOUREIRO GONÇALVES, Ana Cristina. **O Papel das Normas de Repetição Obrigatória na Autonomia Estadual**. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. 2018. Disponível em < 05-O-Papel-das-Normas-de-Repetição-Obrigatória-na-Autonomia-Estadual.pdf (mpce.mp.br)>.

SARLET, Ingo Wolfgang; SGARBOSSA, Luís Fernando. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS ESTADUAIS: UM OLHAR SOBRE A ALEMANHA E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. In: SGARBOSSA, Luís Fernando; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Direitos Fundamentais Estaduais e constitucionalismo subnacional**. 1. ed. Recife, PE: Editora Publius, 2022. cap. 1, p. 15-78.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Sergipe: 1989 / Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**, 9ª ed. Aracaju (SE): Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2019.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

STF, Supremo Tribunal Federal. In: **Portal de Jurisprudência**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Pessoas não Binárias e o Direito de Identidade nos Documentos Oficiais Brasileiros

*Êmi de Almeida do Nascimento**

RESUMO

O presente trabalho analisou a possibilidade jurídica do reconhecimento de identidade de pessoas não binárias nos documentos oficiais brasileiros. Para isso, elencaram-se os avanços internacionais, tratados de Direitos Humanos e os princípios de um Estado Democrático de Direito, perpassando pela pesquisa de gênero e suas classificações binárias e não binárias. Além disso, analisou-se a universalidade dos direitos humanos, identificando pessoas não binárias como sujeitos de garantias e proteções. Após a exploração dos conceitos, concluiu-se que gênero é uma construção social e que há grande desamparo legal sofrido por essa categoria. Fruiu-se, neste estudo, o método hipotético dedutivo, e quanto às técnicas de pesquisa, levantaram-se dados em pesquisas e notícias. No que se refere à pesquisa bibliográfica, fez-se uma busca relacionada ao tema em livros, artigos científicos, teses, almejando alcançar novas conclusões acerca desse tema tão recente.

Palavras-chave: Não Binariedade; Identidade de Gênero; Direitos Fundamentais.

* Formado em Direito, Advogado, Pós-graduado em Direito Eleitoral e Direito Público, Assessor Técnico de Assuntos Legislativos e de Direito Público.

NON-BINARY PEOPLE AND THE RIGHT TO IDENTITY IN US BRAZILIAN OFFICIAL DOCUMENTS

ABSTRACT

This course completion work analyzed the legal possibility of recognizing the identity of non binary persons in official Brazilian documents, guiding international advances and the principles of a Democratic State of Law and international human rights treaties, passing through the study and their binary and non-binary classifications, stating that there is a difference between biological identification and sex. This study also analyzed the universality of human rights, identifying non-binary people as subjects of guarantees and protections. Analyzing concepts in which it is concluded that gender is a social construction and the recent ruptures of binary ideas and the great legal helplessness suffered by this category. In this study, the deductive hypothetical method was used, and as for the research techniques, the direct documentary was used, raising data in research and news. With regard to bibliographical research, a study related to the topic was carried out, in books, scientific articles, theses, aiming to reach new conclusions about this very recent topic.

Keywords: Non-binarity. Gender Identity. Fundamental Rights.

1. INTRODUÇÃO

Buscando entender os avanços de uma sociedade contemporânea e suas formas plurais de existência, eis que surge a importante discussão sobre os direitos da comunidade LGBTQIAPN+, do direito legal ao reconhecimento de outras identidades como garantia constitucional da dignidade da pessoa humana. A Constituição Brasileira de 1988 ratifica que é dever do Estado garantir direitos igualitários às pessoas que aqui vivem, porém, no tocante à ascensão das normas, estas não têm seguido o mesmo ritmo das demandas desses grupos sociais, ainda menos no que se refere à pessoa não binária.

Com intuito de demonstrar a possibilidade jurídica do reconhecimento de identidades nos documentos oficiais, fora do sistema binário é que surge esta arguição. Analisam-se os avanços internacionais acerca do tema, mais especificamente o Decreto nº 476/21 da Argentina, que dá o direito à identidade de gênero não binária, com nomenclatura “X” para “sexo indeterminado”, além da verificação das garantias fundamentais da nossa Constituição Federal, para poder criar uma ponte com os nossos direitos civis. Para isso, a metodologia utilizada foi o levantamento de dados mediante pesquisa documental e bibliográfica. Tal pesquisa pautou-se na análise de artigos e notícias sobre o tema em questão. No que se refere à pesquisa bibliográfica, utilizou-se como referencial teórico o livro *Paradoxes of Gender*, de Judith Lorber.

A seção “Gênero: uma construção social”, aborda a ideia de que gênero é uma construção social, trazendo as reflexões de sociólogos como Judith Lorber e Erving Goffman, que reforçam esse conceito e demonstram o papel social em relação à imposição da identificação de gênero.

Em “Rompimento da ideia binária e o reconhecimento de outros gêneros”, demonstra-se a definição de binário e não binário, trazendo esse terceiro gênero como um rompimento da ideia apenas dualista

e, consequentemente, a identificação de diversas formas além do masculino e feminino.

Na seção “Não Binariedade e os avanços jurídicos internacionais” aduz sobre os avanços internacionais dos direitos legais da comunidade não binária, e onde essa identidade já pode ser reconhecida em documentos. Por último, o quarto capítulo faz uma análise aos direitos constitucionais e tratados de direitos humanos como uma reafirmação de direito ao reconhecimento a pessoas não binárias e a sua identidade.

2. GÊNERO: UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL

Dando início às discussões sobre gênero, é necessário deixar explícito a diferença entre sexo atribuído ao nascimento, identidade de gênero e sexualidade. O sexo atribuído ao nascimento reflete a prática médica de classificar os recém-nascidos com base em características observáveis (como genitais), sem levar em conta outras dimensões biológicas ou a identidade de gênero da pessoa. A identidade de gênero refere-se à experiência pessoal e interna de gênero de um indivíduo, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído ao nascimento. Pode ser cisgênero (quando a identidade de gênero coincide com o sexo atribuído ao nascimento), transgênero (quando a identidade de gênero não coincide com o sexo atribuído ao nascimento) ou não binária (podem se identificar com elementos de ambos os gêneros, com um gênero diferente, ou com nenhuma identidade de gênero específica. Esse termo é um guarda-chuva que inclui várias identidades, como gênero fluido, agênero, bigênero, entre outras, refletindo a diversidade, complexidade e subjetividade da experiência de gênero além do binário).

Já a sexualidade é uma parte essencial da identidade humana e pode ser vivida de maneira única por cada pessoa. É importante notar que a sexualidade não se limita apenas ao comportamento sexual, mas envolve uma compreensão ampla e respeitosa das relações e desejos humanos.

O gênero é a construção social atribuída ao indivíduo com base em expectativas e normas culturais relacionadas aos papéis, comportamentos, identidades e características que uma sociedade considera apropriadas para pessoas identificadas como masculinas ou femininas. No início da gestação, ao investigar a designação de gênero de um bebê, é comum que os pais escolham cores como rosa ou azul para a decoração do quarto, com base na expectativa social de “feminino” ou “masculino”. Conforme a criança cresce, atividades e comportamentos considerados “apropriados” para o seu gênero são incentivados, reforçando a ideia de que existem formas “corretas” de ser. Essa construção social de gênero, profundamente enraizada nas culturas, perpetua desigualdades e limitações para pessoas que não se identificam dentro da binariedade de gênero. Essas normas rígidas continuam a moldar papéis, restringindo direitos e dificultando a aceitação de identidades de gênero diversas.

A tese em que o gênero é uma construção social é sustentada por sociólogos como Lorber (1999, p. 41), teórica e responsável pela transformação dos estudos de gênero. Ela compreende gênero como

[...] uma instituição que determina os padrões de expectativa dos indivíduos, que regula os processos sociais da vida cotidiana, que está integrada às formas mais importantes da organização de uma sociedade, ou seja, economia, ideologia, família e política, e que, além disso, constitui uma variável importante por si só.

Essa consideração reitera o entendimento do filósofo Jean-Jacques Rousseau, que explora a ideia de que “o homem é produto do meio”. Atualmente, vive-se em uma dinâmica em que aspectos subjetivos da sociedade ditam comportamentos a serem seguidos, levando em consideração a genitália, desde o nascimento, separando comportamentos e tarefas entre “femininas” e “masculinas”. Esse tipo de construção mostra-se uma noção, de fato, perigosa, já que além de

dividir, legitima a superioridade de uma categoria, em que o homem é superior intelecto e fisicamente, e, indo muito além, revisitando o sistema patriarcal em que a estrutura social é baseada.

O estudo sobre gênero é uma maneira também de abolir normas sociais segregadoras e de adicionar formas de vivências mais igualitárias. Os movimentos feministas e transgêneros vieram para escancarar o abismo que existe entre sexo atribuído ao nascimento, identidade de gênero e papéis sociais.

Conforme o entendimento trazido por Goffman (1994, p. 105) na obra *Arranjo entre os Sexos* (1994), o que se entende e vivencia sobre o que é gênero são ideias totalmente concebidas, produzidas e mutáveis. Assim, o gênero funciona como

[...] base de um código central segundo o qual as interações e estruturas sociais são construídas; um código que também molda decisivamente as concepções que cada um desenvolve da substância da sua natureza humana.

Alguns fatores foram surgindo para que essa mudança de estrutura se desse, tendo como principal o movimento feminista, que raiou como forma de reivindicar acesso das mulheres à escola, assim como em tantos outros espaços. Aspectos históricos foram responsáveis por grandes mudanças, como as grandes guerras, a Revolução Industrial, entre outros. Em paralelo a esses momentos históricos, é importante salientar o surgimento da pílula anticoncepcional, sendo uma das grandes conquistas feminina à época, que passou a ter uma maior autonomia sexual. Além disso, abriram-se espaços para o surgimento de escritoras referências no assunto até a atualidade, como Simone de Beauvoir e Betty Friedan, que se dedicaram em suas obras a desconstruir o papel da mulher na sociedade. No tocante ao Brasil, no ano de 1927, as mulheres alcançaram o direito de frequentar a escola.

Em 1932, as mulheres brasileiras tiveram o direito ao voto concedido, tendo Bertha Lutz como a movimentadora desse ideal, trabalhando

para a mudança na legislação. Dois anos depois, em 1934, é eleita a primeira deputada mulher do Brasil, Carlota Pereira de Queiroz.

Mesmo ainda estando longe do equilíbrio ideal, esse movimento foi responsável pela conquista de grandes direitos ao gênero feminino. Assim, foram sendo quebrados espaços onde apenas homens ou apenas mulheres pudessem ocupar.

Dentro dessa mudança histórica, é importante salientar o que é consideravelmente recente, como a do nosso Código Civil de 2002, na Lei n. 10.406, que definiu homem e mulher como pessoas de direitos equiparados, iguais. Em 2006, um caso de violência doméstica de grande repercussão, de Maria da Penha, ocasionou o surgimento a Lei n. 11.340, que punia os casos de violência no âmbito familiar. E, 78 anos depois, é eleita a primeira mulher presidente do Brasil, Dilma Rousseff.

Alguns sociólogos seguem estudando essas diferenças sociais entre os demais gêneros, Goffman (1994, p. 114) titulariza essas representações de “genderismos institucionalizados”. Essas diferenciações de gênero são reproduzidas de forma automática e consolidadas no dia a dia.

Podemos entender que a questão de gênero nada mais é do que um ato performático de uma produção dos aspectos socioculturais do indivíduo, emitindo modos de comportamento, maneiras de pensar e demais hábitos.

Fazendo um apanhado histórico, no século XIX e XX, o sustento familiar era provido pelo marido, e a esposa cuidava do lar e das crianças. A desigualdade de gênero está longe de ficar para trás, mas são visíveis as mudanças, mesmo que mínimas. Mas o que está para além desse binarismo? Nem homem, nem mulher.

3. ROMPIMENTO DA IDEIA BINÁRIA E O RECONHECIMENTO DE OUTROS GÊNEROS

O binarismo de gênero é definido basicamente pelo feminino/masculino, formato pelo qual a sociedade até então era delimitada. A partir

dessa delimitação, todas as funções sociais eram constituídas, porém, é inegável a existência de pluralidades na sociedade moderna que não se enquadram na normatividade até então vigente. Essa multiplicidade segue existindo em meio a tantos discursos de exclusão, tirando espaços de quem não se enquadra na “lógica social” masculino e feminino.

Desconstruir esse formato pode transformar uma realidade excludente e arcaica, que não abarca todas as formas de identidade existentes. “O gênero como constituição social não se sustenta, posto que se atravessado por diversos aspectos culturais, étnicos, raciais, políticos e econômicos, seriam possíveis inimagináveis tipos de gêneros” (Butler, 2008, p. 21).

Para que fique mais claro, o termo não binário é considerado um termo guarda-chuva que engloba as pessoas que não se consideram nem homem, nem mulher. Porém, dentro deste termo, existem diversos tipos de identificações, como: agênero (pessoas sem gênero); bigênero (pessoas que se identificam com os dois gêneros); gênero fluido (flui entre os gêneros); transfeminine (designade homem no nascimento, mas possui identidade/expressão ligada à feminilidade); transmasculine (designade mulher no nascimento, mas possui identidade e expressão masculinas); entre tantos outros formatos de identidade existentes. Estes são apenas alguns exemplos.

Há um questionamento se pessoas não binárias são trans, e a resposta é básica: sim. Qualquer pessoa que não se identifica com o gênero que foi designado em seu nascimento pode ser considerada uma pessoa transexual e essa transição independe de processos de mudanças corporais ou hormonização.

Pessoas seguem desconstruindo seus próprios corpos e reinventando novas possibilidades de identidade que vão contra o binarismo, rompendo de vez com o entendimento apenas dual de fêmea e macho de essencialistas biológicos. Quando falamos em gênero, são necessárias a sensibilidade e a desconstrução para compreender as múltiplas facetas demonstradas em vivências plurais da sociedade atual.

Mesmo o que os sexos pareçam não problematicamente binários em sua morfologia e constituição (ao que será questionado), não há razão para supor que os gêneros também devam permanecer em número de dois. A hipótese de um sistema binário dos gêneros encerra implicitamente a crença numa relação mimética entre gênero e sexo, na qual o gênero reflete o sexo ou é por ele restrito. (Butler, 2008, p. 24)

Considerando essas novas identidades, a não binariedade mostra-se como a resignificação desse novo formato de personalidade/existência, que também pode ser vista como luta e resistência de uma não adequação a uma sociedade sexista, machista e patriarcal. Este corpo político abre diversas pautas, e uma delas é a linguagem. Na língua portuguesa, totalmente influenciada pelo sistema patriarcal, as mulheres são incluídas dentro do masculino, mesmo se forem maioria. Sigamos este exemplo: a palavra homem é usada para referir-se ao ser humano; “lindos filhos”, mesmo que esteja referindo-se a um menino e uma menina.

É discutido como uma forma alternativa o uso da linguagem neutra, como forma de exclusão da atual forma sexista, porém ainda se mostra uma realidade distante, já que a nossa sociedade no geral ainda não sabe nem diferenciar identidade de gênero e orientação sexual.

Outra boa discussão é a ampliação dos termos no quesito de saúde. É preciso entender a pluralidade de corpos, na qual homens menstruam, mulheres têm pênis e mamas e necessitam de políticas públicas que abarque além da narrativa binária do “outubro rosa/novembro azul”, que é mais uma entre tantas separações e limitações de entendimentos dos corpos que se diferem da normatividade.

A organização social na totalidade deve ser repensada para ampliar as possibilidades dessas vivências e acabar com as excludentes vividas por esses grupos minoritários, garantindo direitos de cunho ético, político e humanitário.

4. NÃO BINARIEDADE E OS AVANÇOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS

Nos últimos 10 anos, é notório o crescente debate sobre gênero e não binariedade, e com isso é possível salientar saltos significativos em alguns países no que diz respeito ao reconhecimento na forma da lei sobre a identidade de pessoas que não se consideram nem homem, nem mulher. Com isso, fomenta-se ainda mais os debates sobre o tema, fazendo com que os países considerem uma terceira opção na demarcação de gênero-sexo em documentos oficiais.

As conquistas de direito da comunidade LGBTQIAPN+ são recentes, já que há 20 anos viviam quase que às margens da sociedade, que preferia fingir que essas pessoas não existiam. Em contrapartida, essas pessoas, por segurança, viviam sob máscaras. Hoje estamos vivenciando avanços, em especial, a comunidade trans e não binária, que deram passos largos na conquista de dignidade e de direitos.

Na América do Sul e na América Central, já existem exemplos importantes de conquistas. No Uruguai, no dia 19 de outubro de 2018, a Câmara de Deputados aprovou a Lei Integral para comunidade Trans, e dentro desta legislação, que inclui diversas reparações e medidas de combate à discriminação, está a possibilidade de reconhecimento de outras identidades fora do sistema binário, permitindo que essa alteração seja feita de forma fácil e de maneira administrativa.

Já na Argentina, que possui uma lei específica desde 2012 (Lei de Identidade de Gênero, n. 26.743), o reconhecimento da primeira identidade não binária foi apenas no ano de 2018, conquistada por Géronimo Carolina González Devesa, que se considera agênero.

Tratando apenas da não binariedade, somente neste ano (2021), emitiu-se um novo documento de identidade nacional para pessoas não binárias, pelo decreto n. 476/21, para garantir o direito a estas pessoas que se compreendem como gênero diverso. Seus cidadãos poderão alterar seus documentos, levando o documento antigo em cartório ou na sede

de Registro Nacional do País, o que torna o país o primeiro da América a reconhecer pessoas não binárias nos documentos de identidade.

Países como os Estados Unidos e o Canadá também já registram avanços nesse sentido, mas não na totalidade do seu território, pois há um sistema que os difere dos demais. Eles são subdivididos em estados, com leis próprias e não normas vigentes em todo território nacional, como é, por exemplo, no Brasil.

Los Angeles, na Califórnia, é um desses estados americanos que vêm sinalizando a favor dos direitos da comunidade LGBTQIAPN+ e da diversidade de gênero. O governador deste estado, Jerry Brown (democrata), pela Lei sb-179, sancionou o direito de reconhecimento de gênero não binário nos documentos oficiais como certidão de nascimento a partir do dia 1º de setembro 2018.

Cada pessoa merece o pleno reconhecimento legal e o tratamento igual sob a lei para garantir que os indivíduos intersexo, transgênero e não-binário tenham documentos de identificação estatal que proporcionem um reconhecimento completamente legal da sua precisa identidade de gênero. (EFE, 2017)

Uma pesquisa do *Williams Institute* da *UCLA School of Law* demonstrou que aproximadamente 1,2 milhões de pessoas dos Estados Unidos identificam-se como pessoas não binárias. O autor do estudo, Ilan H. Meyer, acadêmico sênior de políticas públicas do Instituto Williams enfatizou que “identidades e termos relacionados a gênero e sexualidade mudam ao longo do tempo” (Asmelash, 2021).

Esse estudo também demonstra que as pessoas que se identificam como não binárias têm um perfil mais jovem, mas à medida que a ideia expande-se, a aceitação também, esses dados podem ser alterados com o tempo. Também é importante salientar que nesta pesquisa, 42% dos não binários identificavam-se como transgêneros, o que demonstra a grande vulnerabilidade dessa categoria, que precisa cada vez mais de políticas públicas. A autora principal do estudo, Bianca DM Wilson,

estudiosa sênior de políticas públicas do *Williams Institute* destacou que “pessoas não binárias constituem uma parte substancial da comunidade LGBTQIA+ e parecem experimentar tipos semelhantes de vulnerabilidades vistas na população maior” (Asmelash, 2021).

O Merriam-Webster, importante dicionário da língua inglesa, expandiu a lista de pronomes para abarcar pronomes neutros, incluindo os termos “they” e “them”, que substitui o ele ou ela, para pessoas não binárias. Essa informação foi comunicada em 17 de agosto de 2019 (Dicionário, 2019).

Assim como os Estados Unidos, o Canadá já apresentam em algumas das suas províncias o direito da demarcação “X” onde se refere ao gênero que está fora da binariedade. Ontario anunciou esta mudança nas carteiras de habilitação e saúde em 2017. Na província de Newfoundland and Labrador, ainda no Canadá, uma advogada não binária de gênero entrou com uma retificação de gênero e foi facilmente aceita.

Retirando-se da esfera das Américas e trazendo avanços de outras partes do globo onde o terceiro gênero já é uma realidade, citamos o Paquistão, o qual foi o primeiro país do mundo a reconhecer a não binariedade em 2009. Em 2013, foi a vez da Austrália e do Nepal, que criaram espaços nos documentos para que essas pessoas pudessem marcar uma terceira via que não fosse as opções homem nem mulher. Um ano depois, em 2014, o Supremo Tribunal indiano também reconheceu a existência do gênero não binário. Por fim, as últimas atualizações mostram que a Alemanha, em 2018, legalizou o terceiro gênero nas certidões de nascimento.

Esses posicionamentos são de suma importância, já que demonstram aos outros países que, sim, é possível e relevante olhar para as minorias e lhes garantir direitos para que vivam minimamente com dignidade, seja por um reconhecimento de identidade ou pela inclusão de políticas públicas relacionadas à saúde, discussão em escolas e em outros ambientes sociais. Com isso, é possível tentar minimizar o preconceito institucional vivido pela comunidade transexual e evitar mortes.

5. DIREITO À IDENTIDADE DE PESSOAS NÃO BINÁRIAS E OS ENTRAVES NO AVANÇO JURÍDICO BRASILEIRO

O Brasil é o primeiro país no *ranking* mundial de assassinatos de pessoas transsexuais, segundo a Antra (Associação Nacional de Travestis e Transsexuais), segundo Putti (2020). Esse dado deixa claro o retrato do pensamento de grande parte da população brasileira, que é conservadora e preconceituosa. Um país laico, governado por legisladores com pensamentos religiosos, tendenciosos e extremistas, que inviabilizam direitos que a Constituição Federal já garante. Pessoas não binárias, como qualquer outro ser humano, são sujeitos de direito, seja direitos humanos, fundamentais ou civis. No Brasil, existe o provimento de número 73 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que garante a pessoas acima de 18 anos, trans binárias, a retificação de nome e de sexo diretamente nos cartórios, sem necessidade de qualquer procedimento ou de decisão judicial. Porém, existe uma lacuna, pois pessoas trans, que não se identificam nem como homem, nem como mulher, não conseguem que esse direito à identidade seja atendido.

O Brasil é um país participante do sistema internacional dos Direitos Humanos, ratificando diversos tratados a partir do ano de 1985, e estruturando-se ainda mais em 1988, com a nossa Carta Magna, rompendo de vez com os tempos obscuros da Ditadura Militar.

A Constituição Federal de 1988 tem como princípios direitos fundamentais como a da soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, entre outros. Em teoria, seus objetivos são o bem de todos sem distinção de raça, cor, sexo ou qualquer outra característica, como descreve seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como

valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]. (Constituição Federal, 1988, p. 65)

Além disso, o Brasil é signatário dos Princípios de Yogyakarta, confirmando a obrigatoriedade dos Estados em implantar direitos a questões de orientação sexual e de gênero.

São diversos os entendimentos que reiteram o direito que por ora é desassistido, como aduz Celso Antônio Bandeira de Mello no livro *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*:

[...] a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos, se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada. [...] O que se encarece, neste passo, é que a isonomia se consagra como o maior dos princípios garantidores dos direitos individuais. *Praeter legem*, a presunção genérica e absoluta é a da igualdade, porque o texto da Constituição o impõe. Editada a lei, aí sim, surgem as distinções (que possam se compatibilizar com o princípio máximo) por ela formuladas em consideração à diversidade das situações. Bem por isso, é preciso que se trate de desequiparação querida, desejada pela lei, ou ao menos, pela conjugação harmônica das leis. Daí, o haver-se afirmado que discriminações que decorram de circunstâncias fortuitas, incidentais, conquanto correlacionadas com o tempo ou a época da norma legal, não autorizam a se pretender que a lei almejou desigualar situações e categorias de indivíduos. E se este intento não foi professado inequivocamente pela lei, embora de modo implícito, é intolerável, injurídica e inconstitucional qualquer desequiparação que se pretenda fazer. (Mello, 1978, p. 39 e p.46)

Diante de tantos fundamentos, o Estado deveria ser mais coerente, criando medidas que de fato permitissem que pessoas com orientação

e gêneros diferentes pudessem gozar dos seus direitos, e que essa concessão não ficasse apenas na letra de lei.

É preciso olhar para as minorias vulneráveis para que a lei se faça de instrumento de garantia, abarcando independentemente do autoentendimento pessoal de gênero, mas o que se vê são discriminações e invisibilidade desses direitos.

No Brasil, já existem casos de pessoas não binárias que entraram com processo judicial para ter a sua identidade reconhecida na certidão de nascimento, tendo provimento aceito, como é o caso no Tribunal de Justiça do Piauí (TJPI), cujo Juiz, Igor Rafael Carvalho, reforça a perspectiva, dizendo que “não se deve considerar a genitália como pilar da identidade” e que isso se relaciona “mais estritamente à persona que o indivíduo adota no seu contexto social e na cultura” (Pessoa, 2021).

Além disso, alguns Estados possuem recentes provimentos regulamentando o uso do termo não binário nos documentos de identidades, como o Estado de Sergipe, em seu provimento 13/2022 da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado, que possibilitou a inclusão do termo não binário no registro civil de pessoas naturais, porém, isso causa grande instabilidade jurídica já que este direito não é reconhecido em todo território nacional.

A Justiça Brasileira é omissiva, e necessita trilhar novos horizontes, reconhecendo o que é de direito, e criando formas mais diretas e menos processuais para que essas pessoas acessem seus direitos sem necessidade de entrar com uma demanda processual no judiciário, que é demasiadamente lento e carregado, garantindo direitos mínimos como é o do reconhecimento do gênero.

6. CONCLUSÃO

É notável, diante do que foi abordado neste trabalho, a ocorrência de gravíssimas violações no que se refere aos direitos humanos e fundamentais que partem de uma discriminação social à identidade de

gênero de pessoas não binárias, que se identificam de forma diferente ao que foi designado biologicamente no nascimento, não seguindo um padrão binário, normativo. Claramente, um cerceamento do direito à personalidade.

Como exposto, existem diferenças de gênero que vão muito além do masculino e feminino e são abafadas por contextos sociais e culturais, mas que não se limitam ao sexo atribuído ao nascimento, que diz respeito apenas à genitália.

A construção social do gênero parte da repetição de ações, criando padrões e normas sociais, tendo separações, conforme visto nos papéis sociais masculinos e femininos rebatidos pelo feminismo, também citado nesta arguição, criando regras de submissão totalmente inaceitáveis atualmente.

A identidade de gênero é uma determinação interna e individual, na qual apenas a própria pessoa deve afirmar-se, podendo corresponder ou não ao sexo designado no ensejo do nascimento, o que a torna personalíssima e de direito fundamental.

Nesse contexto, o direito fundamental, trazido pelo princípio da dignidade da pessoa humana, que consta na nossa Carta Magna, garante que o sujeito humano tenha direitos e proteções nacionais, além de diversos tratados internacionais ratificados pelo país que faz com que o Brasil tenha o dever de olhar para essas questões e vislumbrar formas que garantam o direito tão importante que é o da identidade.

Observou-se que o Brasil é o país onde há mais mortes de pessoas transexuais, entre tantos outros tipos de violências vividas por esta categoria, o que vem ocasionando uma grande preocupação mundial. Isso demonstra uma população homofóbica, transfóbica, preconceituosa, machista e fundamentalista religiosa em um país laico, onde se sobrepõem achismos que dificultam a progressão de entendimentos e garantias legais para avançarem os direitos não binários.

Ademais, este estudo também destacou os avanços internacionais no que se refere aos direitos ao reconhecimento legal do gênero não

binário. Os exemplos de diversos países é de suma importância para que outras partes do globo visualizem essa questão com a seriedade necessária e que cada vez mais esses direitos fundamentais sejam respeitados, a fim de diminuir a marginalização dessas pessoas, que existem, mas se veem à margem da lei.

É possível concluir que o livre desenvolvimento da personalidade, a liberdade, a igualdade, a honra, a vida e demais direitos fundamentais estão sendo violados pelo Estado Democrático de Direito.

O Estado deve exercer o seu papel, promovendo formas legais que garantam à população não binária o devido reconhecimento da sua identidade, validando e respeitando a diversidade, garantindo proteção à comunidade LGBTQIAPN+.

REFERÊNCIAS

ALVES, Lídia Maria Nazaré. Masculino e feminino: uma construção social. In: **I Seminário Científico da FACIG: Sociedade, Ciência e Tecnologia**, 29, 30 e 31 de outubro de 2015, Manhauçu, MG. Disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/seminariocientifico/article/viewFile/254/229>.

ASMELASH, Leah. 1,2 milhão de pessoas não binárias vivem nos EUA, diz estudo. **CNN**, 24 jun. 2021, 4:12. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/1-2-milhao-de-pessoas-nao-binarias-vivem-nos-eua-diz-estudo/>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 31 de out. de 2024.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2006. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 31 de out. de 2024.

BUTLER, Judith. **Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity**. Londres: Routledge, 2008.

CAMEL, Dani. Países americanos já reconhecem os direitos das pessoas não-binárias e intersexo. **Mídia Queer**, 3 abr. 2019. Disponível em: <https://midiaqueer.tumblr.com/post/183919457196/4-pa%C3%ADses-americanos-j%C3%A1-reconhecem-pessoas>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

DALSOTTO, Ana Carolina de Oliveira. **A não garantia dos direitos fundamentais de pessoas transgênero e não-binários pelo Estado**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Capão da Canoa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/3188/1/Ana%20Carolina%20de%20Oliveira%20Dalsotto.pdf>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

DICIONÁRIO dos EUA terá pronome neutro “they” para incluir não-binários. **Universa UOL**, 17 set. 2019, 18:02. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/09/17/dicionario-britanico-inclui-genero-neutro.htm>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

EFE. Califórnia aprova não-binário como definição de “terceiro gênero”. **Exame**, 25 out. 2017, 10:19. Disponível em: <https://exame.com/mundo/california-aceitara-nao-binario-como-definicao-de-terceiro-genero/>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

EISELE, Ines. Onde o terceiro gênero é reconhecido no mundo. **DW Brasil**, 8 nov. 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/onde-o-terceiro-g%C3%AAnero-%C3%A9-reconhecido-no-mundo/a-41302711>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

GOFFMANN, Erving. Das Arrangement der Geschlechter. In: GOFFMANN, Erving. **Interaktion und Geschlecht**. Frankfurt am Main: Campus, 1994. p. 105-158.

GOLDHAMMER, Hilary; MALINA, Sula; KEUROGHLIAN, Alex S. Communicating With Patients Who Have Nonbinary Gender Identities. **Annals of Family Medicine**, v. 16, n. 6, p. 559-562, nov./dec. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1370/afm.2321>. Disponível em: <https://www.annfammed.org/content/16/6/559>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

HARTEMANN, Gabby. Nem ela, nem ele. Por uma arqueologia (trans*) além do binário. **Revista de Arqueologia Pública**: Revista eletrônica do Laboratório de

Arqueologia Pública de Unicamp, ISSN-e 2237-8294, v. 13, n. 1, p. 99-115, 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7129087>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

LORBER, Judith. **Gender-Paradoxien**. Opladen: Leske und Budrich, 1999.

LOURO, Guacira Lopes. Gênero, história e educação: construção e desconstrução. **Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, p. 101-132, jul./dez. 1995. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/71722/40669>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

MAIHOFER, Andrea. O gênero como construção social – uma consideração intermediária. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 874-888, 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/340652199/25362-80848-3-PB>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

MARQUES, Teresa. É o gênero uma construção social? In: Mesquita, A. P.; Beckert, C.; Pérez, J. L.; Xavier, M. L. L. O. **A Paixão da Razão**. Homenagem a Maria Luísa Ribeiro Ferreira. 1. ed. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2014. p. 561-578. Disponível em: <https://philarchive.org/archive/MAROG>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

MEDEIROS, Letícia; MORAES, Isabela. Gênero: você entende o que significa? **Politize!** 20 mai. 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/vamos-falar-sobre-genero/>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

MELO, Alexandre de. Os fatos históricos que marcaram as conquistas das mulheres. **Nova Escola**, 2013. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/3522/os-fatos-historicos-que-marcaram-as-conquistas-das-mulheres>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

NOGUEIRA, Conceição. A psicologia e a construção social do gênero. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL**, Lisboa, 1999 – “Coeducação: do princípio ao desenvolvimento de uma prática: actas”. Lisboa: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, 1999. ISBN 972-597-197-3. p. 169-188. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/64465/2/87809.pdf>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

PADILHA, Vitória Braga; PALMA, Yáskara Arrial. Vivências não-binárias na contemporaneidade: um rompimento com o binarismo de gênero. In: **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress**

(Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017, ISSN 2179-510X. Disponível em: http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499481481_ARQUIVO_FG2017completovifinal.pdf. Acesso em: 31 de out. de 2024.

PESSOA não binária consegue retificar registro civil pela 3ª vez na história do país. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 jul. 2021, 16:27. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-30/pessoa-nao-binaria-retificar-registro-civil>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

PUTTI, Alexandre. Brasil é líder mundial em assassinatos de pessoas trans. **Carta Capital**, São Paulo, 20 nov. 2020, 9:19. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/brasil-e-lider-mundial-em-assassinatos-de-pessoas-trans-pelo-12o-ano-consecutivo/>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

RUIZ, Melissa Salinas. Subvertiendo las fronteras de género: géneros no binários. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, SP, v. 10, n. 2. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i2.12801>. Disponível em: <https://www.rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/12801/11555>. Acesso em:

SOUZA, Aedan Dougan Marques. O corpo transgênero e o direito brasileiro: uma breve análise do sistema jurídico brasileiro a respeito do não binário. **Revista Docência e Ciberultura**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 253-270, mai./ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/redoc.2019.40521>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/re-doc/article/view/40521/30497>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

SUAREZ, Karol. Argentina cria documento de identidade nacional para pessoas não-binárias. **CNN**, 21 jul. 2021, 18:00. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/argentina-cria-documento-de-identidade-nacional-para-pessoas-nao-binarias/>. Acesso em: 31 de out. de 2024.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe - Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons - Atribuição-Não Comercial- Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Entre o Discurso de Ódio e o Direito à Liberdade de Expressão: A Violência de Gênero na Tribuna do Congresso Nacional

*Gladston Oliveira dos Passos**

*Patricia Rosalba Salvador Moura Costa***

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar em que medida o discurso proferido no dia internacional da mulher pelo Deputado Federal Nikolas Ferreira (PL) na Tribuna do Congresso Nacional se configura como uma prática de transfobia. O artigo tem uma abordagem qualitativa e o percurso metodológico envolve um levantamento bibliográfico no campo de estudos de gênero, sexualidade e antropologia. O trabalho é estruturado em duas seções: Na primeira é apresentada a origem do discurso de ódio, sua definição e de que forma ele se efetiva, na segunda analisamos de que maneira o conteúdo do discurso proferido pelo deputado Nikolas Ferreira se enquadra como uma violência transfóbica. Concluimos que, os ataques políticos à população trans tornaram-

* Doutorando em Antropologia pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Antropologia pela Universidade Federal de Sergipe, pós-graduado em Direito do Trabalho e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. Membro do Xique-Xique: Grupo de Pesquisa sobre Gêneros e Sexualidades da UFS. Atualmente é bolsista por demanda social da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

** Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina e professora da Universidade Federal de Sergipe, atuando nos Programas de Pós-Graduação em Antropologia e Profissional em Ensino de História (PROFHISTÓRIA). Coordenadora do XiqueXique: grupo de Pesquisa em Gênero e Sexualidades/CNPq.

se bastante corriqueiros, especialmente, nos últimos anos, após a escalada de uma onda política de ultradireita no Brasil.

Palavras-chave: Discurso de Ódio; Gênero; Transfobia; Violência.

BETWEEN HATE SPEECH AND THE RIGHT TO FREEDOM OF EXPRESSION: GENDER VIOLENCE ON THE PLATFORM OF THE NATIONAL CONGRESS

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the extent to which the speech given on International Women's Day by Federal Deputy Nikolas Ferreira (PL) in the National Congress Tribune is configured as a practice of transphobia. The article takes a qualitative approach and the methodological path involves a bibliographical survey of scholars who research in the area of gender, sexuality and anthropology. The paper is structured in two sections: In the first, the origin of hate speech, its definition and how it comes about will be presented; in the second, we analyze how the content of the speech given by Congressman Nikolas Ferreira fits into transphobic violence. We conclude that political attacks on the trans population have become quite commonplace, especially in recent years, following the rise of an ultra-right-wing political wave in Brazil.

Keywords: Hate Speech; Gender; Transphobia; Violence.

1. INTRODUÇÃO

Apresençade parlamentarestreansemumCongressomajoritariamente conservador representa uma conquista significativa do movimento LGBTQIAPN⁺, que historicamente defende a ocupação desses espaços pela comunidade. Contudo, o grande desafio para as/os eleitas/os é exercer esse papel diante de narrativas violentas, principalmente quando essas são justificadas sob o pretexto das liberdades de expressão. Segundo dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil (Antra, 2020), das mais de duzentas candidaturas transgênero e travestis no ano de 2020, apenas 30 conseguiram ser eleitas para cargos de vereança em todo o Brasil. Além disso, durante o exercício de seus mandatos, muitas relataram sofrer diversos tipos de violência, como moral, virtual, psicológica, física e institucional. Um exemplo emblemático é o caso de Samara Sosthenes, integrante do mandato coletivo Quilombo Periférico do PSOL na câmara de vereadores de São Paulo, que alega ter sido vítima de um atentado com arma de fogo.

Com o intuito de discutir as dificuldades de inserção de pessoas trans na política institucional, a violência política e o desafio da permanência nesse espaço, foi criada, no dia 28 de julho de 2021, a 1ª Frente Nacional TransPolítica. Esta frente é composta por parlamentarestreansetravestis eleitas no Brasil, em conjunto com movimentos sociais organizados, visando garantir o pleno exercício de seus mandatos e promover uma atuação qualificada em defesa dos direitos dessa população.

Neste contexto, o objetivo do artigo é analisar em que medida o discurso proferido no Dia Internacional da Mulher de 2023 pelo Deputado Federal Nikolas Ferreira² do Partido Liberal (PL), na Tribuna do Congresso Nacional, configura-se como uma prática de transfobia. Este estudo é relevante, pois aborda questões bem pertinentes tanto para os estudos de gênero e sexualidade, como também para o do Direito, tendo em vista que há um debate sobre a liberdade de expressão ser um Direito absoluto ou não.

É importante entendermos quais os motivos e as ideologias que estão presentes nesse discurso, principalmente pela repercussão que se deu e seus efeitos, como o ganho de 46,3 mil novos seguidores do parlamentar nas redes sociais após o episódio. Por outro lado, o discurso provocou intensa revolta, sobretudo entre as parlamentares Érika Hilton³ (PSOL) e Duda Salabert (PDT), as primeiras mulheres trans eleitas para a Câmara Federal. Ambas já previam que não seria fácil atuar numa conjuntura onde se tem um Congresso bastante conservador.

Diante da gravidade do ato, foram apresentadas duas notícias-crime contra Nikolas Ferreira, uma por Érika Hilton e outra por Duda Salabert. Ambas contaram com o apoio de alguns deputados que alegaram uma potencial prática de crimes de preconceito por transfobia, na forma do art. 20, c/c art. 20-C da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Racismo). Além disso, a Aliança Nacional LGBTI+ e a Associação Brasileira de Famílias Homotransafetivas (ABRAFH) ajuizaram uma ação civil pública requerendo a condenação do deputado ao pagamento de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) a título de indenização por danos morais coletivos.

O montante deverá ser destinado à estruturação de centros de cidadania LGBTI+, a entidades que promovam o acolhimento e os direitos dessa comunidade, ou a projetos voltados para o benefício da população LGBTI+. Alternativamente, os valores poderão ser reservados ao Fundo de Direitos Difusos, destinados a iniciativas alinhadas a essa temática. As ações apresentadas serão relatadas pelo ministro André Mendonça, escolhido por meio de sorteio, e indicado à corte pelo ex-presidente Jair Bolsonaro.

A construção do artigo tem uma abordagem qualitativa, contando com uma metodologia baseada em levantamento bibliográfico estudioso da área de gênero, sexualidade e antropologia. O trabalho será estruturado em duas seções: a primeira aborda a origem e a definição do discurso de ódio, analisando como ele se efetiva; a segunda examina de que forma o discurso do deputado Nikolas Ferreira caracteriza transfobia.

2. O DISCURSO DE ÓDIO (*HATE SPEECH*) E O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

No que tange aos discursos sobre valores sexuais, a heteronormatividade é um dos que foram construídos durante toda a história da humanidade. Este fenômeno considera as demais sexualidades como algo patológico e é através dele que as ideias homofóbicas são reproduzidas, produzindo assim um discurso de ódio (Passos, 2017). Conforme entendimento de Salo de Carvalho (2012) essa construção social é o que caracteriza um dos níveis de violência homotransfóbica:

No plano da violência simbólica, os discursos científicos acabam se entrelaçando com as teorias do cotidiano (everyday theories) e formando uma espécie de senso comum (teórico) homofóbico que consolida de forma violenta a heteronormatividade. Não por outra razão, um olhar relativamente cuidadoso permite perceber como a homossexualidade foi historicamente posta à margem e em oposição aos padrões normativos da cultura. Neste aspecto, é possível perceber nas ciências modernas um *continuum* daquela forma *mentis* inquisitorial que designava a homossexualidade como um pecado. (Carvalho, 2012, p.2-3)

O termo “discurso de ódio” é originário da terminologia americana *hate speech*, e é caracterizado pela utilização de linguagem verbal ou não verbal para transmitir, segundo Daniel Sarmento (2006, p.208), as manifestações “[...] de ódio, desprezo ou intolerância contra determinados grupos, motivadas por preconceitos ligados à etnia, religião, gênero, deficiência física ou mental e orientação sexual”.

Segundo Karla Cristina dos Santos (2012):

O termo *hate speech* refere-se, de maneira geral, à fala como o objetivo de degradar, intimidar ou incitar a violência ou ação prejudicial contra uma pessoa ou grupo de pessoas

tendo por base sua raça, gênero, origem étnica, idade, religião, orientação sexual, visão política etc. (Santos, 2012, p. 552)

Em 1997, o Conselho dos Ministros da União Europeia definiu o discurso de ódio como “qualquer forma de expressão que propague, incite, promova ou justifique o ódio racial, a xenofobia, o antissemitismo ou outras formas de intolerância, incluindo a discriminação e a hostilidade para com as minorias”. Para os efeitos da recomendação, o termo “discurso de ódio” pretende referir-se a formas de expressão motivadas pelo ódio, seja qual for o modo de expressão utilizado, incluindo a internet e quaisquer outros meios de comunicação (Conselho da Europa, 2010).

Segundo Rosane Leal da Silva (2011), o *hate speech* é um discurso que se baseia na sua externalidade:

É uma manifestação segregacionista, baseada na dicotomia superior (emissor) e inferior (atingido) e, como manifestação que é, passa a existir quando é dada a conhecer por outrem que não o próprio autor. A fim de formar um conceito satisfatório, devem ser aprofundados esses dois aspectos, começando pela externalidade. A existência do discurso de ódio, assim toda expressão discursiva, exige a transposição de ideias do plano mental (abstrato) para o plano fático (concreto). Discurso não externado é pensamento, emoção, o ódio sem o discurso; e não causa dano algum a quem porventura possa ser seu alvo, já que a ideia permanece na mente de seu autor. Para esse caso, é inconcebível a intervenção jurídica, pois a todos é livre o pensar. (Silva, 2011, p.447)

Para que ocorra a efetivação do *hate speech* é necessário que ocorra a externalidade, sem ela, existirão apenas pensamentos, sentimentos e ódio, desta forma não há condições de que haja uma intervenção por meio de sanções jurídicas ou extrajurídicas.

O *hate speech* para muitos estudiosos é considerado uma consequência da liberdade de expressão. Contudo, essa liberdade

somente deve ocorrer se não afetar a honra, incitar ou provocar o sujeito atingido pelo discurso:

Atualmente a garantia ao princípio da isonomia ocupa um lugar distinto no sistema constitucional americano, qual seja, é uma das vigas mestras do ordenamento jurídico. O discurso de ódio encontra-se no mundo das ideias (sic) e se utiliza de expressões que muitas vezes podem ser consideradas provocadoras, incitadoras e que intimidam o grupo social ao qual se destinam, mas ainda assim são só palavras. Há de se atentar para o fato de que a vontade de eliminar a componente expressão que existe no discurso do ódio acaba por desafiar o sentido comum de liberdade de expressão. (Meyer-Plüfug, 2009, p. 148)

Alguns discordam com a censura e defendem que a manifestação discursiva deve ser absoluta, é o caso do filósofo e economista John Stuart Mill (1992 p.58-61), pois acredita “se a opinião é certa, aquele foi privado da oportunidade de trocar o erro pela verdade, se errônea, perdeu o que constitui um bem de quase tanto valor – a percepção mais clara e a impressão mais viva da verdade, produzida pela colisão com o erro”.

Partindo desse mesmo pensamento, o filósofo belga Raoul Vaneigem (2004) defende que a liberdade não deve ter limites:

Permitir a livre expressão de opiniões antidemocráticas, xenófobas, racistas, revisionistas, sanguinárias não implica nem estar de acordo com os seus protagonistas, nem dialogar com eles, nem conceder-lhes pela polêmica o reconhecimento que eles esperam. Combater essas ideias responde às exigências de uma consciência sensível empenhadas em erradicá-las de todos os lugares. (Vaneigem, 2004, p.77)

O discurso de ódio muitas vezes é propagado por entenderem que na liberdade de expressão tudo é permitido, foi o caso do pastor da Bahia (distrito de Porto Sauípe) que colocou na entrada de sua igreja,

uma placa dizendo que homens que tenham relações homoafetivas devem ser mortos (Mendes, 2016).

A liberdade de expressão é um direito fundamental de primeira dimensão, mas quando existe abuso no exercício desse direito, cabe, segundo George Marmelstein (2011), a utilização do princípio da proibição de abuso de direito, considerando que:

[...] nenhum direito fundamental deve ser interpretado no sentido de autorizar a prática de atividades que visem destruir outros direitos ou liberdade. [...] o exercício de direitos fundamentais não pode ser abusivo ao ponto de acobertar práticas ilícitas/ criminosas cometidas em detrimento de outros direitos fundamentais ou de valores constitucionais relevantes. (Marmelstein, 2011, p.459)

A simples opinião configura-se em um *hate speech* quando aquela assume ênfase no ato de desvalor da vítima. No caso do discurso de ódio homotransfóbico, o ato discursivo é uma das formas de instrumentalizar, por meio da linguística, a homotransfobia.

Segundo Francielle Lopes Rocha e Valéria Silva Galdino Cardim (2015), o discurso homotransfóbico é instrumento de exclusão social perante aqueles “[...] que transpõem as barreiras do modelo heterocisnormativo, elencado como manifestação legítima e sadia do exercício da sexualidade” motivo pelo qual “sofrem com a discriminação, o preconceito e a exclusão social”. Quando o discurso homotransfóbico é propagado como correto e coerente, a intolerância ganha força nos diversos âmbitos institucionais, como escola, família e trabalho, além de instigar a violência física na forma de crimes de ódio. Nesse sentido, Thiago Dias Oliva (2015) entende que:

[...] o discurso de ódio coloca em risco a garantia pública de inclusividade, servindo ainda como ponto de convergência para manifestações discriminatórias de indivíduos que tenham a mesma opinião do autor do discurso. A reprodução

do *hate speech* mina o projeto de convivência que permite a coexistência de grupos sociais distintos de forma respeitosa, criando uma atmosfera hostil, propícia a formas ainda mais concretas de violência. (Oliva, 2015, p. 62)

Assim, na seção seguinte, será abordado o discurso proferido pelo deputado federal Nikolas Ferreira no Dia Internacional da Mulher de 2023, analisando em que medida ele se enquadra como um caso de transfobia.

3. O DISCURSO DO DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA NO DIA INTERNACIONAL DA MULHER: TRANSFOBIA OU DIREITO À LIVRE EXPRESSÃO?

Desde o período em que exercia o cargo de vereador, o deputado federal Nikolas Ferreira demonstra desrespeito à identidade de gênero das pessoas trans. Em entrevista concedida ao jornal *Estado de Minas*, em 15 de novembro de 2020, o mesmo se recusou a utilizar os pronomes femininos quando se referia à então deputada federal Duda Salabert e declarou: “Eu ainda irei chamá-la de ‘ele’. Ele é homem. É isso o que está na certidão dele, independentemente do que ele acha que é”. No dia seguinte, repercutiu a declaração com os dizeres: “Absurdo!! Chamei um homem de homem! O choro começou”. Posteriormente, ao ser questionado pela mesma publicação sobre se temia ser processado por essas afirmações, Ferreira respondeu:

É biologia. Eu não estou falando algo que eu acho. Ele é um homem. E é importante deixar claro que não existe nenhuma criminalização com relação à biologia. Simplesmente estou falando aquilo que a ciência diz. Por favor, me aponte onde eu tive uma atitude homofóbica e onde há jurisprudência ou qualquer ordenamento jurídico que diz que fui transfóbico. Chamar um homem de homem não é transfobia, é dizer aquilo que ele é à luz da ciência. Mudem a ciência. (Estado de Minas, 2023)

Percebe-se que a ciência e a biologia são os critérios utilizados por Nikolas Ferreira para embasar seus discursos. No entanto, segundo a sexóloga americana Anne Fausto-Sterling (2002):

A escolha dos critérios a utilizar na determinação do sexo, e a escolha de simplesmente fazer essa determinação são decisões sociais para as quais os cientistas não podem oferecer regras absolutas

[...]

O sexo de um corpo é simplesmente complexo demais. Não existe isso ou aquilo. Antes, existem nuances de diferença, [...] rotular alguém homem ou mulher é uma decisão social. Podemos utilizar o conhecimento científico para nos ajudar a tomar a decisão, mas só nossas crenças sobre o gênero – e não a ciência – podem definir nosso sexo. Além disso, nossas crenças sobre o gênero também afetam o tipo de conhecimento que os cientistas produzem sobre o sexo. (Fausto-Sterling, 2002, p. 15)

Fausto-Sterling (2002) defende a necessidade de desgastar as distinções entre o corpo físico e o corpo social, pois entende que “à medida que crescemos e nos desenvolvemos, nós, literalmente e não só “discursivamente”, construímos nossos corpos, incorporando a experiência em nossa carne mesma”. Na teoria *queer*, o sexo não é essência, mas materialização performativa, desidentificação com o binarismo sexual e com uma suposta relação de causa e efeito entre sexo, gênero e sexualidade. Os corpos não são representações de uma natureza ou de uma cultura, mas mutações criativas e materialmente possíveis (Souza, 2020).

Após o ocorrido, Duda Salabert decidiu ajuizar uma ação de indenização por danos morais tendo seu pleito atendido no dia 19 de abril de 2023 pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que decidiu pela condenação de Nikolas, em primeira instância, ao pagamento de indenização no valor de oitenta mil reais. A fundamentação da decisão foi no sentido de que se as pessoas trans têm direito de se apresentar

à sociedade da forma como se enxergam, logo, também têm direito de ser tratadas e respeitadas por terceiros como tal.

A sentença foi apresentada um mês após o discurso proferido pelo parlamentar no Dia Internacional da Mulher, que, ao discursar na tribuna do Congresso Nacional, colocou uma peruca, apresentou-se como “deputada Nicole” e afirmou:

Hoje, no Dia Internacional das Mulheres, a esquerda disse que eu não poderia falar, porque eu não estava no meu local de fala. Solucionei esse problema aqui ó (coloca uma peruca). Hoje, eu me sinto mulher. Deputada, Nicole. E eu tenho algo muito interessante ‘pra’ poder falar. As mulheres estão perdendo seu espaço para homens que se sentem mulheres. E ‘pra’ vocês terem ideia do perigo de tudo isso, vocês podem me perguntar: qual o perigo disso, Deputada Nicole? Eu respondo. Sabe porquê? Porque eles estão tentando colocar uma imposição de uma realidade que não é a realidade. Eu, por exemplo, posso ir pra cadeia, Deputados, caso eu seja condenado por transfobia. E por que? Por que eu xinguei, por que eu pedi pra matar? Não. Porque no Dia Internacional das Mulheres, há dois anos, eu parabenizei as “mulheres XX”, ou seja, na verdade uma imposição. Ou você concorda com o que eles estão dizendo ou caso contrário você é um transfóbico, homofóbico, preconceituoso. E aqui eu não ‘tô’ defendendo o meu umbigo, a minha liberdade. Eu estou aqui pra poder dizer que eu estou defendendo a sua liberdade, a liberdade, por exemplo, de um pai recusar de um homem de dois metros de altura, um marmanjo, entrar no banheiro da sua filha, sem você ser considerado um transfóbico. Liberdade das mulheres, por exemplo, que estão perdendo o seu espaço nos esportes, estão perdendo o seu espaço até mesmo em concurso de beleza, senhores. E pensa só isso: uma pessoa que se sente simplesmente algo impõe isso pra você. A Apple por exemplo, hoje ela ‘tá’ homenageando no dia das mulheres um homem que se sente uma mulher, que inclusive é um ativista da obesidade. A Hershey’s também colocou um homem que se sente uma mulher na propaganda das mulheres. Então aqui eu vou tirar,

porque eu sou gênero fluido e aí eu volto aqui pra o Nikolas, homem aqui, pra poder dizer o seguinte: mulheres, vocês não devem nada ao feminismo. Pelo contrário, o feminismo que exalta mulheres que nada fizeram pelas mulheres⁴.

A partir desse discurso, identifica-se um posicionamento transfóbico, apresentado sob a justificativa de proteger a vida e os direitos de pessoas cisnormativas de uma “epidemia trans”. Essa perspectiva se torna clara quando o deputado afirma que está defendendo a liberdade de um pai ao recusar a entrada de “um homem” no banheiro da sua filha. Esse argumento apela para a proteção das crianças, tática historicamente utilizada para gerar pânico moral, como nos Estados Unidos da década de 1970, quando a oposição de direita à educação sexual, à homossexualidade, à pornografia, ao aborto e ao sexo antes do casamento ganhou força política. Estratégias semelhantes transferiram esses temas das margens para o centro da agenda política, impulsionadas por líderes religiosos e estrategistas conservadores, que reconheceram seu apelo popular (Rubin, 2017).

A antropóloga Gayle Rubin (2017) destaca que os retrocessos relacionados ao sexo não iriam se atenuar, especialmente com a expansão da influência de grupos antiaborto, antigay e pró-abstinência e, mais recentemente, antitrans, em suas esferas de influência nas políticas nacional, estadual e local. No contexto brasileiro, na década de 2010 forças sociais de agentes contrários ao reconhecimento e extensão de direitos para a diversidade sexual e de gênero passaram a reagir mais articuladamente e ostensivamente. Um exemplo disso foi a ação do Congresso Nacional que, em 2014, suprimiu do texto final do Plano Nacional de Educação (PNE) todos os trechos em que gênero, orientação sexual e sexualidade eram explicitamente mencionados, tanto nos fundamentos de desigualdades sociais e de práticas discriminatórias a serem combatidas nas e pelas escolas, quanto nos temas importantes na formação de professores (Carrara, 2015).

De acordo com Arthur Leonardo Costa Novo (2021), políticos e lideranças religiosas em especial, mas também variados agentes que atuam na produção de discursos culturais na televisão e nos diversos canais de entretenimento e informação na internet, expandiram pelo Brasil o movimento transnacional contra a “ideologia de gênero”.

Uma articulação política contra o conceito de gênero iniciada pelo Vaticano que vinha se fortalecendo em diversos países desde os anos 1990. Esse movimento se opunha ao que entendiam ser uma ideologia que atacava os valores morais cristãos de família ao desconstruir a diferença sexual, tomada pelas pessoas e organizações envolvidas como verdade biológica e como vontade e desígnio divino. (Costa Novo, 2021, p. 338)

No que tange os discursos antitrans, Beatriz Bagagli e Thayz Athayde (2023) argumentam que tais narrativas não visam proteger a infância, o corpo ou a liberdade, mas sim perpetuar a cisgeneridade. A cisgeneridade, conforme Letícia Nascimento (2021), é mais do que uma marca identitária, “é uma categoria analítica usada pelo transfeminismo para questionar os privilégios dos corpos que se entendem dentro de uma perspectiva naturalizante e essencialista de gênero”. Ainda segundo a autora, o conceito de cisgeneridade coloca em disputa a percepção de que nenhum corpo é naturalmente sexuado ou generificado.

Denuncia ainda o modo colonial de produção de nossos gêneros, que vai além de uma assimetria entre os gêneros, como muitas feministas historicamente abordam; o conceito colonial de gênero se ancora numa base bioessencialista de definição das nossas experiências, impondo um padrão exclusivamente binário de correspondência entre sexo (supostamente biológico) e gênero (cultural). Assim, o processo de patologização, criminalização e subalternização das identidades trans faz parte dos interesses do CISTema colonial moderno de gênero. (Nascimento, 2021, p. 101)

Ao discutir sobre o desenvolvimento da identidade de gênero e a relação entre biologia e gênero, Fausto-Sterling (2002) afirma que o sexo não é uma categoria física pura, sinais e funções corporais definidos como masculinos e femininos já vêm misturados em nossas ideias sobre o gênero. Para a autora falar sobre a sexualidade humana requer um conceito do material.

Mas a ideia do material já nos chega contaminada, contendo dentro dela ideias pré-existentes sobre a diferença sexual. Butler sugere que olhemos para o corpo como um sistema que, simultaneamente, produz significados sociais e é produzido por eles, exatamente como qualquer organismo biológico sempre resulta das ações simultâneas e combinadas de natureza e criação. (Fausto-Sterling, 2002, p. 15)

Ao colocar uma peruca e se apresentar perante os demais parlamentares como “Deputada Nicole”, dizendo que “hoje se sente uma mulher”, fica explícito que a intenção do deputado era discriminar e ridicularizar mulheres trans e travestis havendo um descumprimento total das decisões do Supremo Tribunal Federal⁵, que já se posicionou diversas vezes em favor da dignidade da população trans e travesti, reconhecendo os seus direitos e repreendendo práticas institucionais marcadas pela transfobia.

Ferreira utilizou uma data de luta emblemática para as mulheres para promover um discurso que ofende e vulnerabiliza ainda mais as minorias de gênero. É importante destacar que o discurso proferido pelo deputado não se trata apenas de um ataque exclusivo às parlamentares transexuais em exercício na Câmara dos Deputados, mas ao coletivo de pessoas cuja identidade de gênero diferem do sexo de nascimento. Por esse motivo, diversas ações judiciais foram movidas contra ele, acusando-o de incitar a discriminação e o preconceito contra pessoas trans e travestis.

4. CONCLUSÃO

Nos últimos anos, a comunidade trans tem promovido importantes reivindicações, tanto para terem visibilidade quanto pela garantia de direitos básicos, que aos poucos estão sendo conquistados. Um exemplo significativo é o reconhecimento da identidade de gênero sem a necessidade de laudo médico, autorização judicial ou cirurgia de redesignação sexual, por outro lado, os ataques políticos à essa população tornaram-se bastante corriqueiros, especialmente, nos últimos anos, após a escalada de uma onda política de ultradireita no Brasil.

Dados recentes mostram que o Brasil é o país com o maior número de assassinatos de pessoas transexuais no mundo (Antra, 2024). De acordo com a ONG internacional Transgender Europe, o país também lidera esse ranking de transfeminicídios (Pinheiro, 2021). Esse quadro é agravado quando nos deparamos com discursos de ódio proferidos por pessoas constituídas de poder e em territórios de poder.

Sérgio Carrara e Silvia Ramos (2006) apontaram a necessidade da incorporação de organizações de travestis e transexuais dentro do movimento anteriormente denominado GLS, considerando que este segmento é o que mais sofre violências. Além disso, é essencial que os casos de transfobia sejam denunciados. Um dos canais disponíveis para esse fim é o “Disque 100”, um serviço de utilidade pública do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, voltado para denúncias de violações de direitos humanos.

O discurso proferido pelo deputado Nikolas Ferreira no Dia Internacional da Mulher configurou-se como um ataque às identidades de gênero e ao respeito ao direito já reconhecido de pessoas trans e travestis serem tratadas de acordo com suas identidades. As evidências na narrativa do parlamentar indicam que sua intenção foi se consolidar ainda mais como um representante político de uma corrente que defende a abjeção dos corpos trans, haja vista, essa não ter sido a

primeira vez que o referido deputado utilizou-se de tais argumentos em contextos claros de transfobia.

Concluimos, portanto, que o deputado utilizou um espaço de poder no Brasil para proferir um discurso de ódio, incitando parte da sociedade a intensificar diversas formas de violência contra os corpos trans, com o objetivo de promover sua deslegitimação e aniquilamento.

NOTAS

1. Existem várias discussões sobre qual seria a sigla correta referente à diversidade sexual e de gênero. Atualmente surgiram novas siglas, a exemplo de LGBTI+ que incluiu as pessoas intersexo, depois LGBTQIA+ com a inclusão de pessoas queer e assexuais, por fim temos LGBTQIAPN+, através da qual foram acrescentadas as pessoas pansexuais, não binárias e outras mais. Essa será a sigla que utilizarei durante o texto.
2. Um homem branco, com vinte e oito anos, natural de Belo Horizonte, bolsonarista.
3. Erika Hilton (uma mulher negra, de São Paulo, com 31 anos) teve 256.903 votos e Duda (uma mulher branca, de Minas Gerais, com 43 anos) teve mais de 208 mil votos.
4. O discurso pode ser conferido no canal da Câmara do Deputados a partir dos 49min15s através do seguinte link <https://www.youtube.com/live/dWtIS3w6ArM?feature=share>. Acesso em 28 de junho de 2024.
5. Órgão responsável pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26, relatada pelo Ministro Celso de Mello, e do Mandado de Injunção (MI) 4733, relatado pelo ministro Edson Fachin, por meio dos quais houve a criminalização da homotransfobia, equiparando as práticas de transfobia ao crime de racismo previsto na Lei 7.716/1989.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2023**. Brasil, DF, 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. **Candidaturas trans foram eleitas em 2020**. 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.org/2020/11/16/candidaturas-trans-eleitas-em-2020/> Acesso em 30 jun. 2024

BAGAGLI, Beatriz; ATHAYDE, Thayz. Opânico antitrans e a cisnormatividade. **Revista Cult**, São Paulo, ano 26, n. 290, fev. 2023, p. 18-22.

CARRARA, Sérgio. Moralidades, Racionalidades e Políticas sexuais no Brasil Contemporâneo. **Mana: Estudos de Antropologia Social**, 21 (2): 323-345, 2015.

CARVALHO, Salo de. Três hipóteses e uma provocação sobre homofobia e ciências criminais: queer (ing)criminology. **Boletim IBCCRIM**, Ano 20, n 238, p. 2-3, set. 2012.

CONSELHO DA EUROPA. **Recomendação CM/REC (2010)5 do Comitê de Ministros Aos Estados Membros sobre medidas para o combate à discriminação em razão da orientação sexual e da identidade de gênero.** Disponível em: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016804d-0f6d%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016804d-0f6d%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) Acesso em 30 de jun. 2024.

COSTA NOVO, Arthur Leonardo. **Famílias em Transição: Uma etnografia sobre relacionalidade, identidade e gênero nas vidas trans.** Tese de Doutorado, Antropologia, UFRN, 2021.

ESTADO DE MINAS. **Nikolas Ferreira é condenado a pagar R\$ 80 mil a Duda Sa-labert.** 2023. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/04/19/interna_politica,1483585/nikolas-ferreira-e-condenado-a-pagar-r-80-mil-a-duda-salabert.shtml. Acesso em 30 jun. 2024.

FAUSTO-STERLING, Anne. Dualismos em duelo. **Cad. Pagu [online]**, 17(18): 9-79, 2002.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEYER-PLUFG, Samantha Ribeiro. **Liberdade de expressão e discursos de ódio.** São Paulo: RT, 2009.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade.** Tradução de Alberto da Rocha Barros. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.

NASCIMENTO, Letícia Carolina Pereira do. **Transfeminismo.** São Paulo: Jandaíra, 2021.

PASSOS, Gladston Oliveira dos. **A criminalização da Homotransfobia.** Orientador: Marcos Fellipe Gomes de Carvalho Santos. 2017. 52 f. TCC (graduação) - Curso de Direito, Faculdade Pio X, Aracaju, 2017.

PIINHERO, Tarcísio Dunga. **Entre dados e dúvidas: uma análise do transfeminicídio no Brasil.** Tese (doutorado) - Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal- RN, p. 225, 2021.

RAMOS, Silvia; CARRARA, Sérgio. A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. **Physis**, 16 (2): 185-205, 2006.

ROCHA, Francielle Lopes; CARDIN, Valéria Silva Galdino. Do discurso do ódio contra as minorias sexuais como um instrumento de exclusão social. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; AMARAL, Sérgio Tibiriça (Org.). **Democracia, Liberdade e Justiça. Social: Fundamentos para uma teoria jurídica do reconhecimento.** Biriqui: Boreal, 2015.

RUBIN, Gayle. “O Tráfico de Mulheres: Notas Sobre a Economia Política do Sexo” In: RUBIN, Gayle. **Políticas do Sexo**. São Paulo: Ubu, 2017. pp.9-61.

SANTOS, Karla Cristina dos. **A problemática da constituição da ofensa no ato de insultar**: A injúria como prática linguística discriminatória no Brasil. Tese (doutorado) - Instituto de Estudos da Linguagem, Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, p. 123, 2012.

SARMENTO, Daniel. **Livres e Iguais**: Estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 208.

SILVA, Rosane Leal da; et al. Discursos de ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira. **Revista Direito Projeto gráfico**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 445-468, jul./dez. 2011.

SOUZA, Érica R. de. Corpos transmasculinos, hormônios e técnicas: reflexões sobre materialidades possíveis. **Cadernos Pagu**, (59), 2020.

VANEIGEM, Raoul. **Nada é sagrado, tudo pode ser dito**: Reflexões sobre a liberdade de expressão. São Paulo: Parábola Breve, 2004.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial- Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Educação Inclusiva no Brasil: Avanços e Desafios nas Políticas Públicas, Tecnologias Assistivas e Comunicação

*Luciana Botto de Barros Nascimento Gaspar**

RESUMO

O presente artigo examina a evolução e os obstáculos na educação inclusiva no Brasil. Ela visa integrar todos os alunos em escolas regulares, oferecendo o suporte necessário para sua participação plena. O texto explora o progresso desde a criação de políticas públicas, como a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), até o papel das tecnologias assistivas e da comunicação alternativa. Embora haja avanços significativos, desafios persistem, como a formação inadequada de professores, a falta de recursos e infraestrutura, e a resistência cultural. A solução requer um esforço colaborativo entre governo, escolas e sociedade para garantir uma educação inclusiva de qualidade.

Palavras-chave: Educação Inclusiva; Políticas Públicas; Tecnologias Assistivas; Comunicação Alternativa.

* Pedagoga; Jornalista - DRT 181/SE; Pós-graduada em Educação Especial e Inclusiva; Pós-graduada em Atendimento Educacional Especializado e Recursos Multifuncionais; Pós-graduada em Psicologia com ênfase em Educação especial; Pós-graduada em Comunicação, Marketing, Assessoria de Imprensa e Webjornalismo.

INCLUSIVE EDUCATION IN BRAZIL: ADVANCES AND CHALLENGES IN PUBLIC POLICIES, ASSISTANT TECHNOLOGIES AND COMMUNICATION

ABSTRACT

This article examines the evolution and obstacles in inclusive education in Brazil. It aims to integrate all students into regular schools, offering the support necessary for their full participation. The text explores progress from the creation of public policies, such as the Brazilian Inclusion Law (LBI), to the role of assistive technologies and alternative communication. Although there have been significant advances, challenges persist, such as inadequate teacher training, lack of resources and infrastructure, and cultural resistance. The solution requires a collaborative effort between government, schools and society to ensure quality inclusive education.

Keywords: Inclusive education; public policies; assistive technologies; alternative communication.

1. PERSPECTIVA GERAL DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL

A educação inclusiva no Brasil busca integrar todos os alunos em escolas regulares, independentemente de suas diferenças, e garantir que recebam o suporte necessário para uma participação plena e eficaz no processo educacional. Desde a criação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Brasil, 2008), houve avanços significativos, mas desafios permanecem. A adequação das infraestruturas escolares, a formação contínua de professores e a superação de resistências culturais são obstáculos que ainda precisam ser enfrentados. Este artigo explora os avanços e desafios na educação especial e inclusiva no Brasil, abordando aspectos históricos, legais, e o papel das tecnologias assistivas e da comunicação alternativa.

O objetivo deste artigo é analisar os avanços e desafios na implementação da educação especial e inclusiva no Brasil, com ênfase em políticas públicas, tecnologias assistivas e práticas de comunicação alternativa. O estudo visa contribuir para o debate sobre como promover uma educação que atenda às necessidades de todos os estudantes, principalmente aqueles com deficiência, dentro do sistema educacional brasileiro.

A educação inclusiva tem como base central a promoção da igualdade de oportunidades e o desenvolvimento social e econômico de um país. Garantir o direito à educação para todos os alunos é não apenas uma questão de justiça social, mas também uma estratégia essencial para a construção de uma sociedade mais respeitosa e valorizadora das diferenças. Conforme afirmam Victor, Drago e Francisco (2010), no livro “A Educação Inclusiva de Crianças, Adolescentes, Jovens e Adultos”, a educação inclusiva é um direito fundamental, cuja efetivação é essencial para a construção de uma sociedade democrática e equitativa. Nesse sentido, entender e aprimorar as práticas de inclusão é essencial para enfrentar as desigualdades sociais que persistem e promover uma sociedade mais justa e inclusiva.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL E INCLUSIVA NO BRASIL

A história da educação especial no Brasil começou no século XIX, com a criação de instituições especializadas, como o Imperial Instituto dos Meninos Cegos (atual Instituto Benjamin Constant), fundado em 1854, e o Instituto dos Surdos-Mudos (hoje Instituto Nacional de Educação de Surdos - INES), criado em 1857. Conforme observado por Victor *et al.* (2010), “a segregação foi uma prática comum até o final do século XX, refletindo uma visão medicalizante da deficiência”.

Essas instituições ofereciam atendimento especializado para pessoas com deficiências, mas a educação dessas crianças era segregada do ensino regular, uma prática comum no contexto da época. O modelo de segregação persistiu ao longo de grande parte do século XX, reforçado por uma visão medicalizante, que entendia a deficiência como um problema a ser corrigido, e não como uma condição social a ser incluída. Essa perspectiva limitava o papel da escola para essas crianças, restringindo seu potencial de desenvolvimento e integração social.

O cenário começou a mudar nas décadas de 1970 e 1980, quando movimentos sociais em prol dos direitos das pessoas com deficiência ganharam força, influenciados pelos avanços globais em direitos humanos. No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um divisor de águas ao garantir, em seu artigo 208, que o Estado deve assegurar “atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”. Desde então, o direito à educação passou a ser entendido como um direito de todos, sem discriminação.

Outro avanço significativo aconteceu em 2001 com a publicação do Plano Nacional de Educação (PNE), que traçou metas voltadas à inclusão. Em 2008, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva consolidou esse compromisso ao estabelecer que todas as escolas deveriam se preparar para receber

alunos com deficiência, garantindo-lhes os recursos necessários para uma educação de qualidade em ambiente inclusivo.

Além disso, a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, em 2009, fortaleceu o alinhamento do Brasil com normas internacionais, reforçando a inclusão como um direito humano e exigindo mudanças estruturais no sistema educacional para garantir a acessibilidade e a participação plena de alunos com deficiência.

Sob a ótica da educação especial e inclusiva no Brasil, historicamente marcada por exclusão e segregação, tem se transformado em busca de um processo mais equitativo e justo. Nessa perspectiva, Paulo Freire (1996), no livro “Pedagogia da Autonomia”, defendeu que o pensamento “Não há saber mais, nem saber menos: há saberes diferentes” se encaixa perfeitamente na filosofia da educação inclusiva, que valoriza a diversidade e o potencial de todos os indivíduos.

Ainda de acordo com Freire (1996), sua visão pedagógica, sempre defendeu a superação de práticas educativas excludentes, acreditando que a verdadeira educação só se realiza quando todos são incluídos no processo de construção do conhecimento. Isso vai ao encontro do princípio da educação inclusiva, que visa integrar todos os alunos, independentemente de suas capacidades físicas, intelectuais, sensoriais ou múltiplas, nas escolas regulares. No Brasil, essa perspectiva vem sendo consolidada a partir de legislações e políticas públicas, como a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008, que reforça a necessidade de garantir o direito de todos à educação, sem distinção.

No entanto, ainda há muitos desafios a serem enfrentados, como a adaptação das escolas e a formação de professores para atender a essa diversidade de alunos. A fala de Freire nos lembra que cada indivíduo traz consigo saberes e experiências únicas que devem ser reconhecidos e valorizados no ambiente escolar, promovendo uma prática pedagógica que não discrimina, mas que acolhe e promove o aprendizado de todos.

A educação inclusiva, portanto, não se trata apenas de inserir alunos com deficiência no sistema educacional, mas de transformar as práticas educativas para que o saber de cada um seja respeitado e compartilhado. Assim, o papel da educação especial no Brasil é, cada vez mais, garantir a inclusão plena de todos, rompendo com barreiras históricas e preconceitos, e abraçando a diversidade de saberes, tal como Paulo Freire idealizou.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E O MARCO LEGAL NA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

O Brasil conta com um robusto arcabouço legal que sustenta a educação inclusiva, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída na década de 1990. Em seu artigo 58, lê-se:

Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. (Brasil, 1996)

Para esse público, quando necessário, serão oferecidos serviços de apoio especializado na escola regular para atender às peculiaridades do(a) aluno(a) com necessidades próprias, que requer recursos pedagógicos e metodologias educacionais específicas e adaptadas para apropriação dos conhecimentos oferecidos pela escola, bem como pela Lei Brasileira de Inclusão (LBI) de 2015. A LBI sublinha a necessidade de adaptar currículos e recursos pedagógicos para atender às necessidades específicas dos alunos com deficiência, promovendo políticas públicas que garantam esses direitos.

Almeida e Badalotti (2018) destacam que “as leis brasileiras representam um avanço significativo na garantia dos direitos das pessoas com deficiência, mas a implementação dessas leis enfrenta

desafios significativos, especialmente nas regiões menos desenvolvidas". A desigualdade regional e a falta de coordenação entre as esferas de governo – federal, estadual e municipal – continuam a ser obstáculos persistentes, levando a disparidades na qualidade da educação inclusiva em diferentes partes do país. Pavão e Pavão (2019) enfatizam que a falta de coordenação resulta em disparidades significativas na qualidade da educação inclusiva em diferentes partes do país.

Em se tratando da oferta da educação especial, na Constituição de 1988 (Brasil, 1988), no art. 208, estabelece o dever do estado de oferecer educação básica gratuita a todos os que não tiveram acesso a ela na idade própria, estes, todavia são inseridos nas turmas de educação de jovens e adultos (EJA) e os(as) alunos(as) que apresentam deficiências têm o direito ao atendimento desde a primeira infância, na faixa etária de zero a seis anos, na educação infantil, a qual se estende a todos os níveis, etapas e modalidades de educação e destina-se às crianças, aos adolescentes, aos jovens e aos adultos.

Essa modalidade de ensino da educação especial é regida por princípios norteadores, como o da normalização, o da integração e o da individualização, a saber: o princípio da normalização versa sobre as condições e oportunidades sociais, educacionais e profissionais que devem ser as mesmas dispensadas às pessoas com deficiência como para qualquer outra pessoa, bem como o respeito às diferenças e à individualidade; o princípio da integração, trata das condições que facilitam a participação da pessoa com deficiência na sociedade, obedecendo aos valores de igualdade, participação ativa e respeito aos direitos e deveres; o princípio da individualização, esclarece como possibilitar às pessoas com deficiência condições de vida o mais normal possível e garantir a acessibilidade em todos os espaços urbanos, rurais e nos meios de comunicação.

Desta forma, embora a educação inclusiva seja amplamente debatida, a realidade cotidiana revela um cenário diferente. A falta de prioridade na construção de instalações físicas adequadas para as pessoas com deficiência e a criação de ambientes saudáveis,

acolhedores, seguros e, acima de tudo, inclusivos para todos os alunos são desafios ainda presentes.

4. TECNOLOGIA ASSISTIVA: INSTRUMENTO PARA A INCLUSÃO

As tecnologias assistivas desempenham um papel fundamental na promoção da educação inclusiva, uma vez que compreendem dispositivos, recursos e serviços que, segundo Almeida e Badalotti (2018), permitem a participação ativa dos alunos com deficiência nas atividades escolares, promovendo sua autonomia. No entanto, o acesso a essas práticas é marcado por desigualdades, especialmente em escolas localizadas em áreas rurais ou menos desenvolvidas, que frequentemente carecem dos recursos necessários. Além disso, a falta de formação específica para os professores limita a integração eficaz dessas tecnologias no processo educativo, o que pode comprometer a qualidade da inclusão. Sem esse preparo, os recursos disponíveis muitas vezes não são utilizados de maneira otimizada, limitando o potencial que essas ferramentas possuem para transformar o aprendizado de estudantes com deficiência.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define tecnologia assistiva como qualquer produto, equipamento ou sistema que melhora as habilidades funcionais de pessoas com deficiência. No contexto educacional, essas tecnologias variam desde *softwares* que convertem texto em áudio, teclados adaptados, leitores de tela para pessoas com deficiência visual, até dispositivos de amplificação sonora para estudantes com deficiência auditiva. Ferramentas como essas permitem que os alunos não apenas acompanhem o conteúdo curricular, mas também participem de forma ativa nas atividades escolares, promovendo a inclusão de forma significativa.

Segundo o Censo Escolar de 2020 (Brasil, 2021), mais de 1,3 milhão de alunos com deficiência estavam matriculados em escolas regulares no Brasil, um número que vem crescendo gradativamente. No entanto, apesar dos avanços em termos de políticas públicas voltadas para a

inclusão, o acesso às práticas assistivas ainda é desigual, criando um cenário de exclusão indireta, onde os alunos com deficiência de regiões menos favorecidas não recebem o suporte necessário para garantir uma educação de qualidade e inclusiva.

Além disso, políticas como o Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2014) e a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015) (Brasil, 2015) reforçam a importância de tecnologias assistivas, estabelecendo a obrigatoriedade de garantir o acesso a esses recursos em instituições de ensino. No entanto, a implementação dessas diretrizes enfrenta entraves, como a falta de investimentos contínuos e a burocracia na aquisição de equipamentos, uma vez que esse fator é essencial para a inclusão educacional. Sua efetividade depende de políticas públicas bem implementadas, formação adequada de professores e infraestrutura escolar capaz de integrar essas ferramentas de forma igualitária em todo o território nacional. Somente com o fortalecimento desses elementos será possível superar as desigualdades que ainda persistem no acesso à educação inclusiva.

Seymour Papert, pioneiro no uso da tecnologia na educação, acreditava profundamente no poder transformador do computador para ampliar o potencial de aprendizagem das crianças. Um possível entendimento dessa visão é a de que as crianças são aprendizes naturais; a tecnologia pode potencializar essa habilidade inata ao fornecer ferramentas para que elas explorem e aprendam de forma autônoma. Embora não seja uma citação direta de seus escritos, essa ideia reflete o pensamento de Papert (1980) sobre como o uso da tecnologia pode personalizar e enriquecer a experiência de aprendizado, especialmente no contexto da educação especial e inclusiva.

Papert (1980) defendia que as crianças, independentemente de suas limitações, têm uma incrível capacidade de aprender quando recebem os instrumentos adequados. No caso da tecnologia assistiva, ela se torna uma ponte fundamental para que alunos com deficiência possam acessar o conhecimento de forma adaptada às suas habilidades

individuais. Isso é particularmente importante em um ambiente educacional inclusivo, onde as diferenças são respeitadas e todos os alunos têm a oportunidade de aprender no seu próprio ritmo.

Sua obra *Mindstorms: Children, Computers, and Powerful Ideas* (Papert, 1980) explora a ideia de que o computador pode ser uma ferramenta poderosa para permitir que as crianças construam o próprio conhecimento por meio de experiências práticas e interativas. Essa filosofia se alinha diretamente com o uso de tecnologia assistiva, com a qual dispositivos e *softwares* ajudam a superar barreiras de comunicação, mobilidade e aprendizado, oferecendo às crianças com deficiência a possibilidade de uma educação mais inclusiva e personalizada.

O impacto das ideias de Papert (1980) continua a ressoar no campo da educação inclusiva, mostrando que a tecnologia não é apenas um apoio, mas um caminho para transformar o modo como crianças com deficiência envolvem-se com o aprendizado, tornando-o mais acessível, criativo e colaborativo.

5. COMUNICAÇÃO ALTERNATIVA E AUMENTATIVA NA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

A Comunicação Alternativa e Aumentativa (CAA) é fundamental para alunos que enfrentam dificuldades de comunicação verbal e/ou escrita, como aqueles com Transtorno do Espectro Autista (TEA), ou outros tipos de deficiência. Ela engloba uma série de estratégias e tecnologias que substituem ou complementam a fala ou a escrita, possibilitando que os estudantes se expressem, participem das atividades escolares e interajam com professores e colegas.

Conforme Pavão *et al.* (2019), os sistemas de comunicação alternativa, como pranchas de símbolos e dispositivos eletrônicos, permitem que esses alunos expressem suas necessidades e emoções, facilitando sua participação ativa na escola. Esses sistemas são importantes,

pois permitem que os estudantes encontrem formas alternativas de comunicação que, em muitos casos, são mais adequadas ao seu perfil individual, facilitando a escolha de palavras e frases, ajudando a superar barreiras na comunicação, além de contribuir para a socialização e o aprendizado.

Conforme a Associação Brasileira de Comunicação Alternativa (ABCA), a implementação da CAA nas escolas deve ser feita de maneira personalizada, respeitando as necessidades específicas de cada aluno. Isso significa que o sistema de comunicação utilizado para um aluno pode não ser adequado para outro, exigindo uma abordagem flexível e colaborativa entre profissionais de educação, terapeutas da fala e as famílias dos estudantes.

Entretanto, o uso de CAA enfrenta desafios importantes. Um dos principais problemas é a falta de formação adequada dos professores e profissionais da educação no uso dessas tecnologias e estratégias. Muitas escolas, especialmente em regiões mais afastadas ou menos desenvolvidas, não dispõem de recursos ou treinamentos específicos que permitam a implementação eficaz da comunicação alternativa. Outro desafio é a aceitação social e cultural da CAA no ambiente escolar. Para que a comunicação alternativa seja plenamente eficaz, é fundamental que a comunidade escolar – professores, funcionários, alunos e familiares – valorize e reconheça sua importância. Isso inclui combater preconceitos e estigmas associados ao uso de dispositivos que substituem a fala e promover uma cultura de inclusão pela qual todos os meios de comunicação são respeitados e incentivados.

Por fim, superar esses desafios exige a formulação de políticas públicas que incentivem a formação de professores, a distribuição de recursos adequados e a criação de uma cultura escolar que valorize a diversidade na comunicação. A Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2015) já garante o direito à educação inclusiva, mas a efetiva implementação da CAA em todas as escolas brasileiras, depende de um esforço contínuo de conscientização e capacitação.

6. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação de políticas públicas voltadas à educação inclusiva no Brasil enfrenta desafios profundos e multifacetados. Entre os obstáculos mais significativos está a formação inadequada dos professores, que ainda não são preparados de forma suficiente para lidar com a diversidade nas salas de aula inclusivas. Segundo Victor *et al.* (2010), muitos educadores não possuem as ferramentas necessárias para atender a todos os alunos de maneira eficaz, limitando a qualidade da inclusão. A ausência de capacitação contínua dificulta o desenvolvimento de práticas pedagógicas adaptadas às necessidades específicas de estudantes ou transtornos do neurodesenvolvimento.

A Declaração de Salamanca (Unesco, 1994) marcou um avanço fundamental nesse cenário, ao propor diretrizes claras para a educação inclusiva. A conferência da UNESCO, realizada em Salamanca, na Espanha, reforçou que todos os alunos, independentemente de suas condições, têm o direito de aprender juntos em um ambiente inclusivo. Esse documento passou a orientar os países signatários, como o Brasil, a promover políticas de inclusão escolar que respeitem as necessidades individuais dos estudantes e garantam a igualdade de oportunidades.

Outro ponto crítico é a infraestrutura escolar insuficiente, que compromete a acessibilidade física e curricular nas instituições de ensino. De acordo com um estudo do Instituto Rodrigo Mendes (2024), apenas 36% das escolas públicas brasileiras possuem acessibilidade física básica, como rampas de acesso e banheiros adaptados. Esse dado reflete a precariedade do sistema em garantir condições mínimas para o pleno acesso de todos os alunos, além de evidenciar a falta de materiais didáticos e tecnologias assistivas que permitam a participação efetiva de alunos com deficiência.

Relatórios e auditorias realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2018) ao longo dos anos indicam que o financiamento para a educação especial no Brasil, embora previsto como complementar,

frequentemente não é suficiente para cobrir todas as necessidades. Essas lacunas no financiamento comprometem a infraestrutura e a qualidade da formação de professores, resultando na má qualidade do atendimento nas escolas públicas. O TCU também destacou a necessidade de uma melhor gestão e execução dos recursos destinados a essa área, com foco na melhoria da inclusão.

Além disso, relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de outras organizações internacionais (Brasil, 2022) indicam que, em muitos contextos, gestores e professores enfrentam dificuldades em adaptar suas práticas pedagógicas a uma abordagem mais inclusiva, especialmente em locais onde faltam recursos e formação contínua. Essas organizações defendem que uma mudança cultural é necessária, promovendo uma visão mais positiva e inclusiva da educação para todos os alunos, independentemente de suas condições.

Esses desafios demonstram que, para que uma educação inclusiva eficaz torne-se realidade, é necessário um esforço conjunto entre governo, escolas e sociedade. Além da destinação de recursos financeiros, é preciso a criação de políticas de formação continuada de educadores e a promoção de uma cultura de inclusão que valorize a diversidade como um fator positivo para o ambiente escolar. Fontes como o Instituto Rodrigo Mendes e a OCDE oferecem análises robustas e sugestões para superar esses desafios, indicando que a transformação do sistema educacional brasileiro depende de uma abordagem integrada e contínua, alinhada com os princípios da Declaração de Salamanca.

7. FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO INCLUSIVA

A formação de professores para a educação inclusiva é fundamental para o sucesso das políticas de inclusão nas escolas. A habilidade dos educadores em atender às necessidades variadas de alunos

com deficiência ou dificuldades de aprendizagem depende de uma formação robusta e contínua, que vai além do treinamento inicial. Estudos e relatórios indicam que uma abordagem integrada e prática é essencial para preparar esses profissionais para ambientes inclusivos, assegurando que todos os alunos, independentemente de suas necessidades, recebam uma educação de alta qualidade.

A formação inicial deve englobar conhecimentos sobre estratégias pedagógicas adaptativas e sobre os diversos tipos de deficiência. Segundo a UNESCO (2019), a graduação dos professores deve ser complementada por um desenvolvimento profissional contínuo. Isso é essencial para que os educadores se mantenham atualizados com as melhores práticas e inovações em educação inclusiva.

No entanto, a formação contínua muitas vezes é negligenciada, o que pode levar à estagnação nas práticas pedagógicas. O Instituto Rodrigo Mendes aponta que muitos professores enfrentam desafios na aplicação eficaz dessas técnicas devido à falta de oportunidades para atualização e suporte prático. Essa formação deve incluir metodologias que combinem teoria e prática, como estudos de caso e observação de práticas inclusivas, para aprimorar a aplicação dessas estratégias em sala de aula.

Desta maneira, a formação adequada impacta diretamente na prática pedagógica e nos resultados dos alunos. Educadores bem treinados são mais eficazes na adaptação de suas práticas e na gestão de salas de aula, com melhores resultados acadêmicos e sociais para alunos com deficiência. No entanto, ainda existem desafios como a falta de tempo e recursos para a formação contínua e a resistência a mudanças, além da falta de suporte institucional e da baixa prioridade dada à formação em inclusão que são barreiras significativas para a implementação eficaz das práticas inclusivas.

Para superar esses desafios, é importante que os sistemas educacionais integrem a educação inclusiva de maneira transversal nos currículos de formação inicial e continuada (Rosana, 2012).

Além disso, oferecer suporte contínuo, mentoria e recursos adequados é indispensável para que os professores possam aplicar efetivamente o que aprenderam. A UNESCO (2017) e o Instituto Rodrigo Mendes (2024) enfatizam que uma abordagem integrada e contínua é essencial para transformar o sistema educacional e garantir que todos os alunos tenham acesso a uma educação inclusiva de qualidade.

8. ESTUDOS DE CASO E BOAS PRÁTICAS NA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Os estudos de caso e as boas práticas na educação inclusiva fornecem um importante alicerce para a implementação de políticas eficazes, demonstrando que, com estratégias adequadas, é possível criar ambientes educacionais acessíveis e acolhedores para todos os alunos, independentemente de suas limitações. Um dos aspectos mais significativos dessas experiências é que, mesmo em contextos de recursos limitados, escolas podem alcançar avanços significativos na inclusão ao adotar uma abordagem colaborativa. Parcerias com ONGs, universidades e iniciativas da própria comunidade escolar têm mostrado ser essenciais para o desenvolvimento de soluções inovadoras e sustentáveis. Programas de sensibilização e capacitação de professores e alunos, assim como o envolvimento da família no processo educacional, também contribuem para a criação de um ambiente mais inclusivo.

Um exemplo particularmente eficiente é o uso da tutoria por pares, em que alunos sem deficiência apoiam colegas com deficiência, promovendo não apenas o aprendizado, mas também o desenvolvimento social e emocional de ambos. Essa prática reforça a empatia e o respeito pela diversidade, além de proporcionar um modelo de cooperação mútua que beneficia toda a comunidade escolar. Iniciativas como essas, mostram que ao envolver toda a comunidade escolar e promover um ambiente de apoio e compreensão, a inclusão deixa de ser apenas um ideal e se torna uma realidade tangível. Esses

exemplos práticos comprovam que, com criatividade e determinação, é possível superar barreiras e construir uma educação inclusiva de qualidade, mesmo em cenários de desafios estruturais.

8.1 Estudo de Caso: Inclusão Escolar no Estado do Rio de Janeiro

Para ilustrar um estudo de caso real sobre educação inclusiva no Brasil, o livro “Inclusão escolar de alunos com necessidades especiais”, organizado por Glat *et al.* (2012), aborda a implementação das políticas de inclusão escolar em diferentes redes públicas de educação no estado do Rio de Janeiro. O estudo reúne diversas pesquisas que exploram os desafios e as estratégias aplicadas para integrar alunos com deficiência no ensino regular.

Desafios Identificados: Um dos principais desafios destacados no estudo é a necessidade de formação contínua dos professores para lidar com as diversidades dos alunos. Além disso, a adaptação curricular e a criação de materiais pedagógicos acessíveis foram identificadas como áreas críticas para o sucesso da inclusão.

Estratégias de Inclusão: A pesquisa-ação foi utilizada como uma estratégia de formação continuada para os professores, visando melhorar suas habilidades e competências na educação inclusiva. Outro ponto importante foi a organização curricular adaptada para atender às necessidades específicas dos alunos com deficiência.

Resultados e Impacto: As iniciativas descritas no estudo demonstram que, apesar dos desafios, é possível criar um ambiente escolar mais inclusivo com o devido suporte institucional e formação adequada dos profissionais da educação. As experiências documentadas oferecem *insights* valiosos para a aplicação de políticas inclusivas em outras regiões do Brasil.

9. CONCLUSÃO

A educação especial e inclusiva no Brasil representa um avanço significativo na promoção de igualdade de oportunidades, alicerçada em marcos legais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Esses instrumentos asseguram o direito de todas as pessoas, independentemente de suas condições físicas, intelectuais ou sociais, a uma educação de qualidade. No entanto, o caminho para a plena implementação da inclusão nas escolas ainda é permeado por inúmeros desafios práticos.

A falta de infraestrutura adequada nas escolas, que muitas vezes não dispõem de ambientes acessíveis ou materiais pedagógicos adaptados, é um dos principais entraves à inclusão. A ausência de acessibilidade compromete o desenvolvimento de estudantes com deficiência, limitando suas interações e seu aproveitamento escolar. Além disso, a escassez de formação específica para professores se destaca como outro obstáculo, pois muitos educadores ainda não possuem as ferramentas necessárias para lidar com as diferentes demandas dos alunos no contexto inclusivo. A educação inclusiva exige práticas pedagógicas que respeitem a diversidade e individualidade de cada aluno, o que requer uma capacitação contínua e especializada.

Outro ponto crítico é o acesso desigual às tecnologias assistivas, fundamentais para que estudantes com deficiência possam acompanhar o conteúdo escolar de maneira eficiente. No Brasil, as disparidades socioeconômicas refletem-se no acesso a essas tecnologias, com alunos de regiões menos favorecidas enfrentando maiores dificuldades para obter os recursos necessários. Sem esses equipamentos, que facilitam a comunicação, a mobilidade e a aprendizagem, o processo inclusivo torna-se incompleto.

A superação dessas barreiras exige, portanto, não apenas vontade política, mas também um esforço conjunto entre governo, sociedade civil, escolas e famílias. É preciso aumentar os investimentos em

infraestrutura escolar, priorizando a construção de ambientes acessíveis e inclusivos. Além disso, a formação de educadores deve ser ampliada, com a oferta de programas contínuos de capacitação que preparem os profissionais para atuar de forma inclusiva, respeitando as particularidades de cada estudante. O envolvimento das famílias e da comunidade escolar também é essencial para o sucesso da educação inclusiva, promovendo uma cultura de respeito à diversidade desde a infância.

Somente com a implementação de políticas públicas eficazes e o compromisso de todos os atores sociais será possível garantir o direito à educação inclusiva, conforme estabelecido pela legislação. A construção de uma escola verdadeiramente inclusiva não se limita ao cumprimento das leis, mas deve ser pautada pelo compromisso de proporcionar a todos os alunos as mesmas condições de desenvolvimento pessoal e social, visando à construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Dessa forma, o Brasil poderá avançar em direção a um modelo educacional que reconhece e valoriza as diferenças, promovendo a inclusão como um pilar fundamental da cidadania.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Danice Betania de; BADALOTTI, Greisse Moser. **Acessibilidade e tecnologias assistivas**. Editora Uniasselvi, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 13 de setembro de 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 12 de setembro de 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Regulamenta a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 ago. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 13 setembro 2024.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jul. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2018/2019** – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2350835>. Acesso em: 13 setembro de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2020**: notas estatísticas. Brasília, DF: INEP, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: 13 setembro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação 299/2022** – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2525089>>. Acesso em: 13 setembro 2024.

EDITORA POISSON. **Educação no século XXI: Especial e inclusiva**. Volume 26, 1ª edição. Belo Horizonte: Poisson, 2019.

EDUCAÇÃO inclusiva e a formação continuada de professores: aprendizados nacionais e internacionais. **Instituto Rodrigo Mendes**, 17 de set. de 2024. Disponível em: <https://institutorodrigomendes.org.br/alana-lanca-pesquisa-sobre-formacao-professores/>. Acesso em: 11 de nov. 2024. Acesso em: 20 de setembro de 2024.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

PAPERT, Seymour. **Mindstorms: Children, Computers, and Powerful Ideas**. 2ª edição revisada. Editora Basic Books (AZ), 1980.

PAVÃO, Ana Cláudia Oliveira; PAVÃO, Sílvia Maria de Oliveira. **Os casos excluídos da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Santa Maria: Editora FACOS-UFSM, 2019.

ROSANA, Glat; PLETSCHE, Marcia Denise. **Inclusão escolar de alunos com necessidades especiais**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Eduerj, 2012.

VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; CHICON, José Francisco. (2020). **A educação inclusiva de crianças, adolescentes, jovens e adultos: avanços e desafios**. Editora Edufes, 2020.

UNESCO. **Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais**, Salamanca, Espanha, 7-10 Jun. 1994. Paris: UNESCO, 1994. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139394>. Acesso em: 13 setembro 2024.

UNESCO. **Manual para garantir inclusão e equidade na educação**, Brasília, DF. UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370508>. Acesso em: 13 setembro 2024.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe - Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons - Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

80 Anos de Embarque da Força Expedicionária Brasileira e a Participação de Sergipe na Segunda Guerra Mundial

*Ricardo Pereira Barreto**

RESUMO

Este artigo visa rememorar os 80 anos do envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para combater na Segunda Guerra Mundial. O Estado Brasileiro, em 1942, sofreu uma grave agressão à sua soberania, por meio de navios mercantes torpedeados, inclusive em território nacional, o que motivou o Presidente declarar guerra ao Eixo. À reboque da declaração, foi criada a FEB, a qual foi preparada e embarcou para o continente europeu em 1944, construindo uma jornada de conquistas e destaque em território ultramar. Cabe destacar que o estado de Sergipe tem relevante participação neste conflito, quer seja na defesa do litoral, bem como enviando efetivo de pessoal. Para a realização deste informativo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, por meio da qual foram obtidos a grande maioria dos dados apresentados.

Palavras-chave: Segunda Guerra Mundial; Força Expedicionária Brasileira; Participação de Sergipe.

* Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras em 2001; pós-graduação lato sensu em História Militar pela Universidade do Sul de Santa Catarina em 2013; Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, em 2019. Atualmente o autor é Tenente-Coronel do Exército, Comandante do 28º Batalhão de Caçadores.

80 ANNIVERSARY OF EMBARKATION OF THE BRAZILIAN EXPEDITIONARY FORCE AND SERGIPE'S PARTICIPATION IN THE SECOND WORLD WAR

ABSTRACT

This article aims to commemorate 80 years since the Brazilian Expeditionary Force (FEB) was sent to fight in the Second World War. The Brazilian State, in 1942, suffered a serious attack on its sovereignty, through torpedoed merchant ships, including in national territory, which motivated the President to declare war on the Axis. Following the declaration, the FEB was created, which was prepared and embarked for the European continent in 1944, building a journey of conquests and prominence in overseas territory. It is worth highlighting that the state of Sergipe has a relevant participation in this conflict, whether in the defense of the coast, as well as sending personnel. To produce this information, a bibliographical research was carried out, through which the vast majority of the data presented were obtained.

Keywords: Second World War; Brazilian Expeditionary Force; Participation of Sergipe.

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2024 registra um marco histórico para o Brasil: celebram-se os 80 anos do envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para a frente europeia da Segunda Guerra Mundial. A participação brasileira nesse conflito global, que abalou os alicerces da civilização no século XX, representa um capítulo fundamental de nossa história.

Na década de 1940, o mundo vivenciava a ascensão de regimes totalitários e pela eclosão da Segunda Guerra Mundial, um conflito entre as potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão) e os Aliados, compostos principalmente por Estados Unidos, Inglaterra e a antiga União Soviética, o Brasil, inicialmente neutro, viu-se arrastado para o conflito após sofrer ataques de submarinos alemães a navios mercantes brasileiros na costa sergipana.

Em resposta a essas agressões, o governo brasileiro declarou guerra às potências do Eixo em 1942 e, dois anos mais tarde, enviou a FEB para lutar ao lado dos Aliados na Itália. Formada por jovens soldados brasileiros, os “pracinhas”, a nação desempenhou um papel crucial nas batalhas finais da guerra, contribuindo para a derrota do nazifascismo e consolidando a posição do Brasil no cenário internacional.

O presente estudo tem como objetivo analisar a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, com foco na atuação da FEB. Através de uma revisão bibliográfica, serão abordados aspectos como as motivações para a entrada do Brasil no conflito, a organização e o treinamento da FEB, a participação em operações militares e as consequências da guerra para o Brasil e, em especial, para Sergipe.

2. ANTECEDENTES

A invasão da Polônia pela Alemanha em setembro de 1939 marcou o início da II GM. A partir de então, uma sucessão de fatos foram envolvendo cada vez mais o Brasil no conflito.

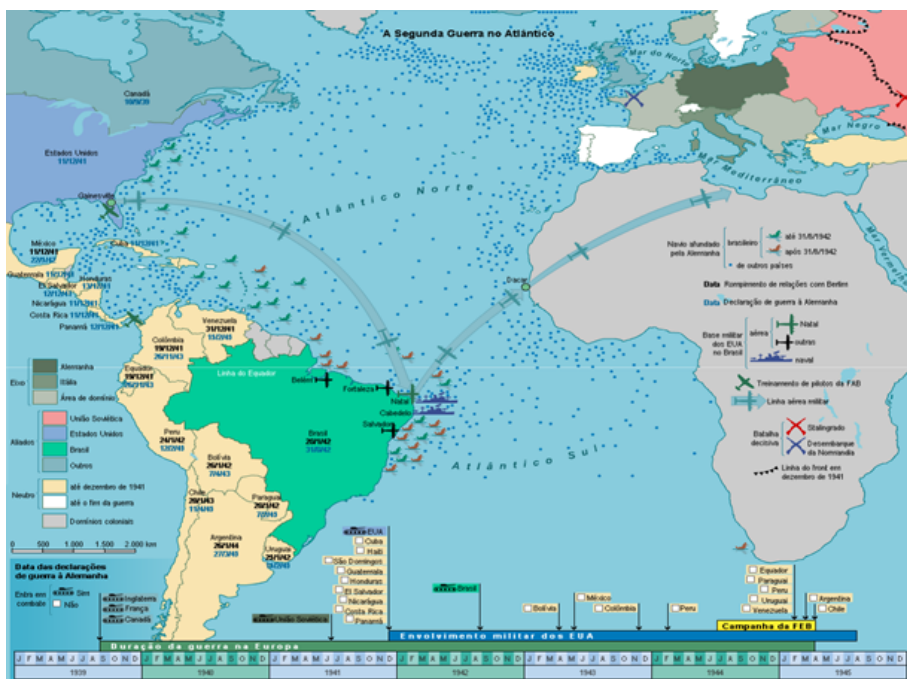
A 3 de outubro de 1939 aconteceu a I Reunião de Consulta de Chanceleres das Repúblicas Americanas, no Panamá, quando foram discutidos os problemas e as consequências caso o conflito se espalhasse. Assim, foi aprovada a Declaração do Panamá, que por unanimidade instituía uma zona neutra nas Américas e também propunha medidas para a defesa territorial do comércio e da navegação (ALESP, 2005). O Estado Brasileiro adotou a postura de neutralidade, mas continuou com as relações diplomáticas e econômicas com as nações beligerantes (Rosty, 2022).

Em 1940, ficou estabelecido na Segunda Reunião de Chanceleres, em Havana, que qualquer ato hostil a um país americano se estenderia às demais nações do continente. Em dezembro de 1941, a base norte-americana de Pearl Harbor foi bombardeada pelo Japão, forçando os Estados Unidos da América a entrarem no conflito. Em janeiro de 1942, na Terceira Conferência dos Chanceleres, realizada no Rio de Janeiro, restou definido o rompimento de relações diplomáticas do Brasil com as potências do Eixo.

Depois disso, o Brasil, visando à segurança do litoral, aumentou sua atividade militar e concedeu aos Estados Unidos o uso de bases aéreas no Norte e no Nordeste para facilitar a ligação aérea entre a América e a Europa, utilizando a África como escala. Em contrapartida, com o objetivo de modernização das Forças Armadas do Brasil, os Estados Unidos forneceriam equipamentos e armamento e auxiliariam na defesa do território brasileiro, caso fosse necessário (Fröhlich, 2015).

Ao posicionar-se favoravelmente aos Estados Unidos, o Brasil tornou-se alvo dos submarinos alemães e italianos, que passaram a atacar navios mercantes brasileiros, levando a óbito centenas de pessoas, inclusive mulheres e crianças. Estes acontecimentos ficaram conhecidos como Batalha do Atlântico (Figura 1), pois os ataques ocorreram, principalmente, na região do Oceano Atlântico, em águas internacionais e jurisdicionais brasileiras (Fröhlich, 2015).

Figura 1 - A Batalha do Atlântico



Fonte: <https://atlas.fgv.br/marcos/segunda-guerra-mundial/mapas/mapa-segunda-guerra-no-atlantico> (acesso em 28 de agosto de 2024)

Na noite de 15 para 16 de agosto de 1942, os navios brasileiros Baependy, Araraquara, e Aníbal Benévolo foram torpedeados pelo submarino nazista U-507, tendo como consequência a morte de cerca de 600 pessoas. Este trágico acontecimento ocorreu na costa do estado da Bahia, próximo ao Rio Real, divisa com Sergipe, porém, os corpos e os naufragos chegaram em águas sergipanas.

Figura 2 – Relação de navios mercantes brasileiros torpedeados durante a II Grande Guerra

Nº de identificação	Navios	Data do Ataque	Nº de tripulantes	Nº de passageiros	Mortos ou desaparecidos		
					Tripulantes	Passageiros	Total
1	Cabedelo.....	14-2-42	54	-	54	-	54
2	Buarque.....	16-2-42	74	11	-	1	1
3	Olinda.....	18-2-42	46	-	-	-	-
4	Arabutá.....	7-3-42	51	-	1	-	1
5	Cairu	9-3-42	75	14	47	6	53
6	Parnaíba.....	1-5-42	72	-	7	-	7
7	Comandante Lira	18-5-42	52	-	2	-	2
8	Gonçalves Dias	24-5-42	52	-	6	-	6
9	Alegrete	7-6-42	64	-	-	-	-
10	Pedrinhas	26-6-42	48	-	-	-	-
11	Tamandaré	26-7-42	52	-	4	-	4
12	Piave	28-7-42	35	-	1	-	1
13	Barbacena	28-7-42	61	1	6	-	6
14	Balpendi	15-8-42	73	233	55	215	270
15	Araraquara	15-8-42	74	68	66	65	131
16	Aníbal Benévolo	16-8-42	71	83	67	83	150
17	Itagiba	17-8-42	60	121	10	26	36
18	Arará	17-8-42	35	-	20	-	20
19	Jacira	19-8-42	5	1	-	-	-
20	Osório	27-9-42	39	-	5	-	5
21	Lages	27-9-42	49	-	3	-	3
22	Antonico	28-9-42	40	-	16	-	16
23	Pôrto Alegre	3-11-42	47	-	1	-	1
24	Apalóide	22-11-42	57	-	5	-	5
25	Brasilóide	18-2-43	46	4	-	-	-
26	Afonso Pena	2-3-43	89	153	33	92	125
27	Tutóia	30-6-43	37	-	7	-	7
28	Pelotaslóide	4-7-43	42	-	5	-	5
29	Bagé	31-7-43	107	27	20	8	28
30	Itapagé.....	26-9-43	70	36	18	4	22
31	Campos	23-10-43	57	6	10	2	12
TOTAL			1.734	758	469	502	971

Para identificação dos locais onde se verificaram os torpedeamentos, associe este quadro ao esboço seguinte.

Fonte: As vitórias da FEB (Rosty, 2022)

Esta agressão à soberania brasileira gerou comoção nacional, fazendo com que o povo saísse às ruas para exigir uma atitude do Governo. Assim, face ao crescente apelo popular, em 22 de agosto de 1942, quando já haviam sido afundados quase 20 navios da nossa Marinha Mercante, o governo brasileiro declarou estado de beligerância à Alemanha e à Itália, e em 31 de agosto do mesmo ano foi declarada guerra (Fröhlich, 2015), por meio do Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas e diversos ministros (Barreto, 2010).

Dessa forma, o Brasil ingressou no conflito europeu, com uma participação que não se limitaria somente a atos formais, cessão de bases e vendas de matéria-prima. A contribuição iria além: lutaria nos campos de batalha, constituindo-se na primeira nação a atravessar a linha do Equador com suas tropas (Barreto, 2010).

3. A ORGANIZAÇÃO DA FORÇA EXPEDICIONÁRIA BRASILEIRA

Após a declaração de guerra, iniciou-se um esforço para organizar a Força Expedicionária Brasileira (FEB).

A Portaria Ministerial nº 47-44, de 9 de agosto de 1943, estabeleceu as normas gerais para sua estruturação, designando o general João Baptista Mascarenhas de Moraes como seu comandante, e fixando-lhe a organização a seguir (Rosty, 2022): Estado-Maior, composto por antigos e conceituados militares do Exército, dentre eles estava o Tenente-Coronel Humberto de Alencar Castello Branco; 1ª Divisão de Infantaria Expedicionária (1ª DIE), comandada pelo General Euclides Zenóbio da Costa, composta por 9.796 homens, distribuídos em 3 Regimentos de Infantaria (RI), o 1º RI, do Rio de Janeiro-RJ, o 6º RI, de Caçapava-SP, e o 11º RI, de São João Del Rey-MG; Artilharia Divisionária, comandada pelo General Cordeiro de Farias, composta por 4 Grupos de Artilharia; Esquadilha de Ligação e Observação,

comandada pelo Capitão Aviador João Affonso Fabrício Belloc; Batalhão de Engenharia, oriundo de Aquidauana-MT, comandado pelo Coronel José Machado Lopes; Batalhão de Saúde, comandado pelo Ten Cel Médico Bonifácio Antonio Borba; Esquadrão de Reconhecimento Mecanizado, comandado pelo Capitão Flavio Franco Ferreira; Companhia de Transmissões, comandada pelo Capitão Mário da Silva Miranda (Barreto, 2010).

Além da 1ª DIE, haviam os Órgãos Não-Divisionários, que tinha o General Olímpio Falconière da Cunha como Inspetor-Geral, e englobavam estruturas de apoio, tais como Serviço de Assistência Religiosa, Agência do Banco do Brasil, Serviço Postal, Serviço de Justiça Militar, Pelotão de Polícia Militar (teve por base elementos da Força Pública de São Paulo), Depósitos de Pessoal e de Intendência, Banda de Música Divisionária, dentre outros (Barreto, 2010).

A organização da FEB passou por diversas dificuldades que tiveram que ser superadas. Inicialmente, a tropa brasileira, que tinha a doutrina militar francesa como referência, teve que se adaptar ao modelo norte-americano. A inexistência de uniforme adequado ao clima europeu era um outro óbice enfrentado na preparação. Ademais, a rigorosa exigência de saúde, nos padrões norte-americanos, dificultava seleção de pessoal (Brasil, 1972). Tudo isso trouxe questionamentos sobre a FEB e um pessimismo crescente a ponto de se declarar que “É mais fácil uma cobra fumar do que o Brasil mandar soldados para a guerra” (Barone, 2013).

4. E A COBRA FUMOU...

Figura 3 – Distintivo da Força Expedicionária Brasileira



Fonte: <https://www.dphcex.eb.mil.br/conteudo/678-distintivo-da-feb> (Acesso em 30 Ago 2024)

Findado os trabalhos de organização e preparação, a FEB partiu para a Itália em 4 escalões. O primeiro zarpou a 2 de julho de 1944, a bordo do navio norte-americano *General Mann*, com 5075 militares. O 2º escalão partiu em 22 de setembro, em dois navios, o *General Mann* e *General Meighs*, com um total de 10.375 homens. O 3º saiu em 23 de novembro transportando 4.691 homens. E o 4º escalão deslocou-se em 8 de fevereiro de 1945, com 5082 pessoas. Além disto, 111 elementos avulsos, médicos e enfermeiras, designados às turmas brasileiras que funcionariam nos hospitais americanos, deslocaram-se pelo modal aéreo. Assim, aportou no continente europeu a primeira força latino-americana para combater em terras ultramar (Brasil, 1972).

Figura 4 – embarque do 1º escalão da FEB



Fonte: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/2-de-julho-de-1944-80-anos-do-embarque-do-1-escalao-da-feb> (Acesso em 30 Ago 24)

Ao chegar à Itália, a Força Expedicionária Brasileira foi incorporada ao V Exército norte-americano, comandado pelo General Mark Wayne Clark, e incluída nos quadros do IV Corpo de Exército, comandado pelo General Crittenger. Ao lado do V Exército norte-americano, combatia no Teatro do Mediterrâneo, o famoso VIII Exército inglês, comandado pelo Marechal Bernard Law Montgomery, laureado pelas vitórias sobre os alemães e sobre os italianos, obtidas na Campanha do Norte da África e Sicília. O Comandante Supremo do Teatro do Mediterrâneo era o Marechal-de-Campo Sir Alexander (Harold Rupert Leofric George Alexander), do Exército inglês.

Em 15 de setembro, as tropas brasileiras que chegaram no primeiro escalão constituíram o chamado Destacamento FEB e entraram na linha de frente, substituindo elementos norte-americanos pertencentes à “Task Force 45” e à 1ª Divisão Blindada. No dia seguinte, o Destacamento da FEB iniciou seu movimento ofensivo, conquistando, na mesma jornada, a cidade de Massarosa (Franco, 2021).

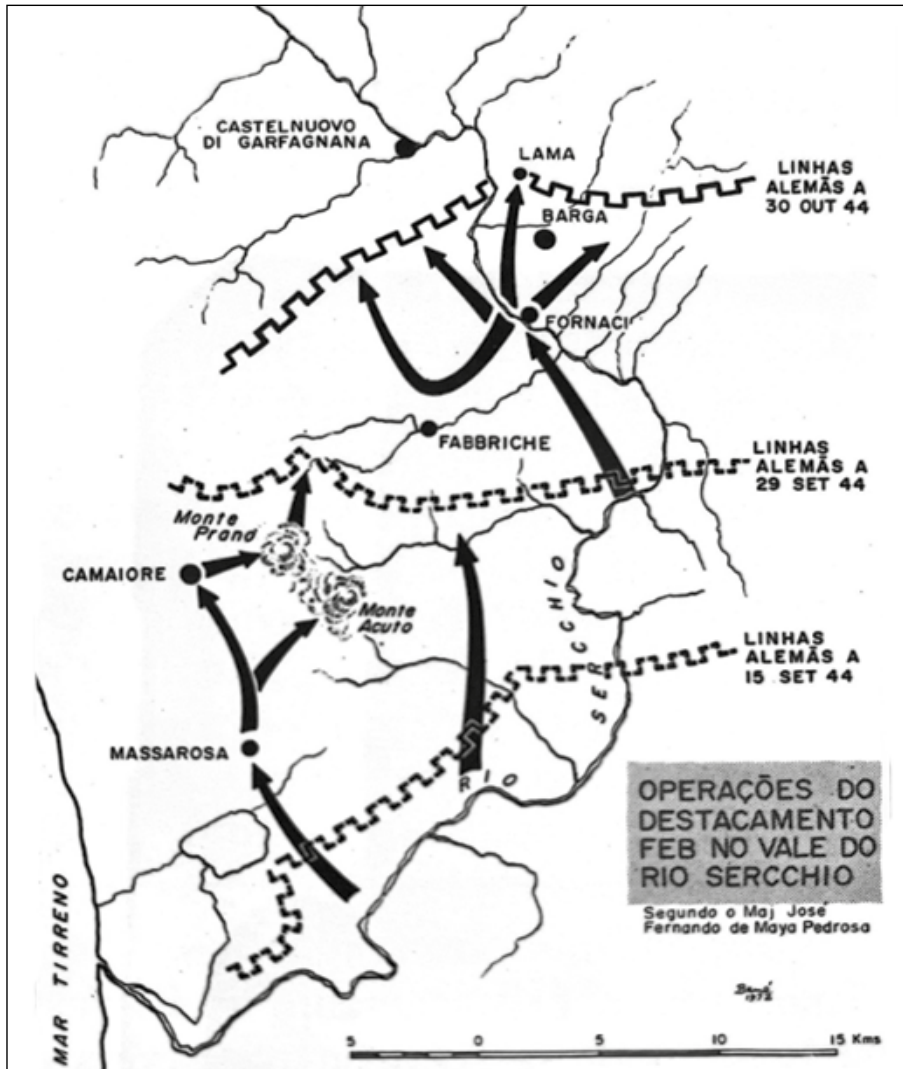
Figura 5 - A FEB sendo recebida pela população de Massarosa



Fonte: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/2-de-julho-de-1944-80-anos-do-embarque-do-1-escalao-da-feb> (Acesso em 30 Ago 24).

No período de 15 de setembro a 31 de outubro, o Destacamento FEB executou uma série de ações no vale do Rio Serchio, sobre a linha gótica alemã, progredindo 40 Km, tendo capturado 208 prisioneiros, algumas cidades (Massarosa, Camaione, Monte Prano, Fornaci, Galicano e Barga) e uma fábrica de acessórios para aviões, sofrendo 290 baixas entre mortos, feridos, acidentados e desaparecidos (Brasil, 1972).

Figura 6 – Operações do Destacamento FEB no Vale do Serchio



Fonte: História do Exército Brasileiro, 1972.

Em 1º de novembro de 1944, a 1ª DIE estava com todo seu efetivo pronto. No dia 10 de novembro, entrou em posição no vale do rio Reno. Agora a tarefa era retirar o inimigo dos Apeninos Setentrionais, de onde, pelo maciço emprego da artilharia, impedia a progressão dos

aliados no setor principal da frente italiana, sob responsabilidade do VIII Exército Britânico. Dava início, neste momento, a ação mais longa da FEB em solo italiano, tendo como missão principal a conquista de um complexo de elevações, com destaque para o Monte Castello (Franco, 2021).

Nos meses de novembro e dezembro de 1944, a FEB realizou sozinha quatro ataques ao Monte Castello, não obtendo êxito (BRASIL, 1972), evidenciando a necessidade de uma ação conjunta, devendo ser empregadas duas divisões para a conquista de um maciço de elevações, no qual estavam o Monte Castello, Monte Belvedere, Monte Della Torraccia, e Castelnuovo. O primeiro ataque ocorreu em 24 de novembro e o quarto ataque em 12 de dezembro de 1944 (Franco, 2021).

A partir de 13 de dezembro deu-se início a um momento de relativa estagnação, com as tropas de ambos os lados ocupando posições defensivas, fortalecendo suas posições e realizando reconhecimentos. O Comando Aliado determinou a imobilização das frentes de combate, dando início ao período conhecido como Defesa de Inverno, que durou até o final do inverno europeu (Rosty, 2022).

Durante o rigoroso inverno entre 1944 e 1945, nos Apeninos, a FEB enfrentou temperaturas de até vinte graus negativos. Muita neve, umidade e contínuos ataques de caráter exploratório por parte do inimigo alemão, que por intermédio de pequenas inquietações procurava tanto minar a resistência física, quanto a psicológica das tropas brasileiras, não acostumadas às baixas temperaturas. Condições climáticas e reações físicas se somavam aos mais de três meses de campanha ininterrupta, sem pausa para recuperação. (Franco, 2021)

Ao final de fevereiro de 1945, teve início o “*Plano Encore*”, uma operação ofensiva conjunta, durante a primavera, envolvendo a FEB e a 10ª Divisão de Montanha americana, que permitiu a conquista,

por parte dos brasileiros, de Monte Castello (21 de fevereiro de 1945), La Serra (23 e 24 de fevereiro de 1945) e Castelnuovo (5 de março de 1945), ao passo que os americanos capturaram os Montes Belvedere e Della Torracchia. A tomada destas posições tornou possível a ofensiva das tropas aliadas (Brasil, 1972).

A 9 de abril de 1945, a etapa final da ofensiva da primavera foi iniciada, visando penetrar definitivamente a linha de defesa alemã, que recuava desde setembro de 1944, mas, ainda detinha a progressão aliada na Itália. Em 14 de abril, a FEB atacou e conquistou a cidade de Montese. Os alemães tentaram retomar esta posição, mas não obtiveram êxito, efetivando, assim, a queda das defesas alemãs naquela região, ruindo, a partir de então, a Linha Gótica (Franco, 2021).

Após a vitória em Montese, a FEB iniciou o seu aproveitamento do êxito sobre as tropas alemãs, conquistando, em 22 de abril, a cidade de ZOCCA. Com a conquista desta localidade, a 1ª DIE iniciou a perseguição do inimigo no vale do rio PÓ.

As últimas batalhas ocorrem nos dias 26 e 27 de abril, em Collecchio, e no dia 28 em Fornovo Di Taro (Franco, 2021). Nessa ação, apesar da inferioridade numérica, as tropas brasileiras cercaram os alemães, levando a 148ª Divisão de Infantaria alemã, com cerca de 20 mil soldados, a se renderem. A FEB, ainda, chegou à cidade de TURIM, e, em 2 de maio de 1945, na cidade de SUSANNA, onde fez junção com as tropas francesas na fronteira franco-italiana (Franco, 2021).

Figura 7 – Roteiro da FEB na Campanha da Itália



Fonte: <https://www.flickr.com/photos/exercitooficial/53816242885/in/album-72177720318234696>

5. SERGIPE NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O estado de Sergipe entrou na 2ª GM antes mesmo da FEB ir para os campos da Itália. Na noite de 15 para 16 de agosto de 1942, uma tragédia comoveu os sergipanos. O torpedeamento dos navios Baependy,

Araraquara e Aníbal Benévolo trouxe para a capital sergipana os mortos, náufragos e destroços das embarcações.

Ao amanhecer do dia começa o pânico dos moradores locais que ao ir à praia notam centenas de corpos na areia da praia e não fazem a mínima ideia do que acabou de acontecer, onde hoje em Aracaju estão a praia da Atalaia, praia dos Náufragos e rodovia dos náufragos, jazia uma imensidão de corpos e desespero. Rapidamente os moradores entraram em contato com a polícia local, o corpo de bombeiros e o exército, levando a descoberta de que o Brasil tivera sido vítima de um ataque direto da Alemanha vindo do mar. (Júnior; Soares, 2019)

O interventor Augusto Maynard Gomes determinou a abertura de grandes valas, formando um cemitério improvisado para enterrar centenas de corpos no que ficou conhecido como o “cemitério dos náufragos” (Teixeira; Barbosa; Santos, 2006).

Temendo novos ataques, “blackouts” passaram a ser programados em Aracaju, visando deixar a cidade sem luminosidade e não chamar à atenção dos nazistas para novas investidas. Inclusive o farol da cidade era apagado. Além disso, toques de recolher, a partir das 18h, controlava o fluxo na cidade a fim de se evitar grande número de baixas (Júnior; Soares, 2019).

Diante desse cenário, algumas medidas foram adotadas para incrementar a segurança no estado, tais como o aumento do efetivo do corpo de bombeiros e a construção de uma nova sede para o 28º Batalhão de Caçadores em uma área que possibilitasse uma visualização ampla da cidade de Aracaju, favorecendo a defesa. Além disso, o Interventor Federal determinou a realização de quatro treinamentos antiaéreos.

Declarado o estado de guerra pelo Presidente Vargas, iniciou-se a convocação de reservistas, e em Sergipe houve grande número de voluntários. A maioria dos sergipanos foram designados para a defesa do litoral do estado, e 277 incorporaram à FEB para combater na Itália. Estes integraram as diversas Unidades da 1ª DIE, principalmente os três

Regimentos de Infantaria. Como destaques, pode-se citar o Sgt Zacarias Izidoro e os Generais Walter Menezes Paes e Álvaro Menezes Paes.

6. CONCLUSÃO

Há 80 anos A FEB operou na Itália por aproximadamente 8 meses. Nesse período, os “pracinhas” brasileiros combateram lado a lado com tropas aliadas. Na sua jornada, a FEB realizou conquistas importantes, construindo um legado de destaque.

Apesar das dificuldades de seleção de pessoal, mudança de doutrina, dentre outros aspectos, a FEB foi organizada com um efetivo de 25.334 pessoas, tendo diversas Organizações Militares e órgãos não-Divisionários, formando uma enorme estrutura que se deslocou em quatro escalões.

Durante o período em que estive na Itália, a FEB participou de diversas operações ofensivas e defensivas, combatendo as tropas alemãs, capturando posições-chave que estavam de posse do inimigo, facilitando o avanço das tropas aliadas. Ao final, empreendeu perseguição, cercou e capturou uma Divisão de Infantaria alemã.

Vale ressaltar a participação do estado de Sergipe no conflito. Os sergipanos sofreram o impacto da ação submarina alemã na costa brasileira, pois os naufragos foram trazidos para as areias da cidade de Aracaju. Face a essa agressão, e declaração de guerra, vários sergipanos foram convocados e designados para defender o litoral e integrarem a FEB.

Finalizando, ao relembrar os feitos da FEB, reverenciamos o legado de dedicação, amor à Pátria e sacrifício dos nossos “pracinhas”, verdadeiros heróis nacionais. Há 80 anos, o Brasil tomou parte num conflito, projetando internacionalmente o nome desta Nação. A FEB teve um papel relevante na história e sua atuação não poderá ser esquecida. É dever de nós, brasileiros, cultuar o legado daqueles que nos antecederam.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Ricardo Pereira. **A preparação e atuação do 1º Regimento de Infantaria - REGIMENTO SAMPAIO - como integrante da Força Expedicionária Brasileira, na Segunda Guerra Mundial.** Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Rio de Janeiro. 2010

BRASIL. **História do Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército.** Brasília. Distrito Federal. 1972.

FRANCO, André Luiz dos Santos. **Força Expedicionária Brasileira**, 21 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://adiexitalia.org/index.php/pt/forca-expedicionaria-brasileira-feb>>. Acesso em 30 de agosto de 2024

FRÖHLICH, Sirio Sebastião. **Vozes da Guerra.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2015.

JUNIOR, José Roberto da Silva; SOARES, Alessandra Silveira Borghetti. Sergipe na Segunda Guerra Mundial: Um breve histórico do impacto e influência da guerra no território sergipano. Sergipe. **Boletim do Tempo Presente**, nº 13, 2019, p. 17-36.

Mapa: A Segunda Guerra no Atlântico | **Atlas Histórico do Brasil - FGV.** Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/marcos/segunda-guerra-mundial/mapas/mapa-segunda-guerra-no-atlantico>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ROSTY, Cláudio Skora. **As vitórias da FEB: do vale do rio Serchio ao vale do rio Po / Cláudio Skora Rosty, Édson Skora Rosty; Versão: Cristiane de Castro.** - Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **60 anos do fim da II Grande Guerra Mundial: o Brasil na Guerra - Parte 1.** São Paulo, SP, 6 maio 2005. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=294571>. Acesso em: 28 ago. 2024.

TEIXEIRA, Edivaldo de Souza; BARBOSA, Eric Fernando Souza; SANTOS, Verônica Alves dos. **Segunda Guerra Mundial: Sergipe no cenário internacional (1943-1945).** Universidade Tiradentes. 2006

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe - Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons - Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

A Perda de Interesse de Agir na Persecução Penal pelo Cumprimento do Acordo Restaurativo

*Saulo Lamartine Macedo**

RESUMO

O presente artigo procura demonstrar que o cumprimento do acordo restaurativo acarreta a perda de interesse de agir na persecução penal em virtude da desnecessidade da pena. Inicialmente, são tecidas considerações sobre conceito de ação penal, suas respectivas espécies e princípios reitores, perpassando-se sobre as condições *sine quan non*, para a deflagração da ação penal, o conceito, o momento de aferição e a respectiva repercussão jurídica. Após, discute-se o conceito de sanção penal, teorias e funções da pena, além de tecer considerações sobre Justiça Restaurativa (conceito e finalidade), sobre o conceito de acordo restaurativo, finalidade deste, função social da pena e do Direito Penal e demonstrado como a jurisprudência brasileira aplica o princípio da pacificação social na resolução de infrações públicas condicionadas e incondicionadas. Por fim, demonstra-se a consequência jurídica do cumprimento do acordo restaurativo. Para tanto,

* Aluno Especial do Mestrado do Curso de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS), bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), pós-graduado em Direito Público pela Universidade Gama Filho (UGF), pós-graduado em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), Defensor Público do Estado de Sergipe, Diretor da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Sergipe (CLRS), membro da Comissão Nacional de Saúde da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), membro da Comissão Nacional de Saúde do Conselho Nacional de Defensores- Públicos Gerais, membro do Grupo de Atuação Estratégia das Defensorias Públicas, perante os tribunais superiores (GAETS) e membro do Comitê Estadual de Saúde de Sergipe.

nos valem os métodos indutivo e da pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial.

Palavras-chave: Persecução Penal; Interesse de Agir; Acordo Restaurativo; Função Social da Pena; Necessidade da Pena.

THE LOSS OF INTEREST IN ACTING IN CRIMINAL PROSECUTION FOR THE FULFILLMENT OF THE RESTORATIVE AGREEMENT

ABSTRACT

This article seeks to demonstrate that compliance with the restorative agreement leads to a loss of interest in acting in criminal prosecution due to unnecessary punishment. Initially, considerations are made about the concept of criminal action, its respective types and guiding principles, covering the sine qua non conditions for the initiation of criminal action, the concept, the moment of measurement and the respective legal repercussions. Afterwards, the concept of criminal sanction, theories and functions of punishment are discussed, in addition to making considerations about Restorative Justice (concept and specifically), about the concept of restorative agreement, specifically this, the social function of punishment and Criminal Law and demonstrated how the Brazilian petition applies the principle of social pacification in resolving conditioned and unconditioned public infractions. Finally, the legal consequence of complying with the restorative agreement is demonstrated. To do so, we use the inductive method and bibliographical, legislative and jurisprudential research.

Keywords: Criminal Persecution; Interest in Acting; Restorative Agreement; Social Function of the Penalty; Necessity of Penalty.

1. INTRODUÇÃO

A Justiça Restaurativa surge como alternativa à crise de confiança no sistema de justiça criminal, que exige uma mudança no atual sistema retributivo, por meio da cessão de espaço a mecanismos de composição de conflitos. Tal crise decorre, em parte, da ausência de adaptação do sistema judicial à evolução da sociedade, que precisa, cada vez mais, de formas de resolução de conflitos descentralizadas e que propiciem mais participação dos envolvidos.

A sociedade passa a compreender que a justiça deve ser vivida por seus membros, em vez de ser apenas realizada por outrem e notificada a seu destinatário. No entanto, muito embora regulamentada por meio da Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a aplicação da justiça restaurativa ainda se encontra incipiente e existe controvérsia sobre a amplitude e a repercussão jurídica do seu resultado (acordo restaurativo).

Nessa senda, o presente artigo tem por objetivo principal demonstrar que o cumprimento do acordo restaurativo acarreta a perda de interesse de agir do Estado, na modalidade interesse-utilidade, para persecução penal, seja esta de iniciativa privada, seja de iniciativa pública.

Busca-se também demonstrar a real repercussão jurídica do acordo restaurativo, conforme o momento processual em que ele foi entabulado e devidamente cumprido e que inexistem óbices legais ao reconhecimento das consequências jurídicas do cumprimento do acordo restaurativo.

Para tanto, inicialmente, realiza-se um profundo estudo sobre o conceito de ação penal, suas respectivas espécies e princípios reitores. Em seguida, perpassa-se sobre a imprescindibilidade da presença das condições da ação para a deflagração da ação penal, seja de iniciativa pública, seja de iniciativa privada. Explicita-se o conceito individualizado de cada condição da ação, o momento de sua verificação e a repercussão jurídica, conforme a fase processual em que seja verificada a ausência delas.

Posteriormente, discute-se o conceito de sanção penal, sua perspectiva atual, as teorias que a fundamentam e as funções da pena. Ato contínuo, explicita-se o contexto em que surge a Justiça Restaurativa, seu conceito e sua finalidade. Em outro tópico, é explicitado o conceito de acordo restaurativo à luz da Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça e da Resolução nº 12/2012, da Organização das Nações Unidas – ONU, tecidas considerações sobre sua finalidade e sobre a função social da pena e do Direito Penal, demonstrado como a jurisprudência brasileira aplica o princípio da pacificação social na resolução de infrações públicas condicionadas e incondicionadas e construída a correta solução jurídica que deveria ser concretizada à luz do referido princípio.

Por fim, com fundamento nos elementos informadores do sistema processual penal brasileiro, demonstra-se a consequência jurídica do cumprimento do acordo restaurativo, segundo o momento processual em que ele é entabulado e devidamente cumprido.

2. AÇÃO PENAL: CONCEITO, ESPÉCIES E PRINCÍPIOS REITORES

A ação penal é “o direito público subjetivo de pedir ao Estado-Juiz a aplicação do direito penal objetivo ao caso concreto”, tendo como características o caráter abstrato, autônomo, subjetivo, público e instrumental (Távora; Alencar, 2010, p. 141-141-v).

O caráter público da ação penal decorre do fato da atividade jurisdicional provocada ser de incumbência do Poder Público. O subjetivo emerge do direito do seu titular exigir do Estado a prestação jurisdicional. Por sua vez, a autonomia vincula-se à independência da efetiva existência do direito material. Já a dimensão abstrata vincula-se à independência do resultado final da demanda. Por fim, o viés instrumental tem por finalidade a instauração de um processo, para a composição da lide, existindo unicamente em virtude da conexão a um caso concreto, muito embora independa do direito material versado (Masson, 2011, p. 838).

Dessa forma, pode-se definir a ação penal como o direito público subjetivo, autônomo, abstrato e instrumental de requerer ao Poder Judiciário (Estado-Juiz) a aplicação do direito penal objetivo ao caso em litígio.

O Código Penal e a legislação processual penal preveem duas espécies de ação penal: ação penal pública e ação penal privada. Nesse sentido, o art. 100 do Código Penal diz que “toda ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido”. No entanto, na verdade, todas as ações são públicas, variando, apenas, quanto a sua iniciativa, que pode ser privada ou pública (quando proposta por órgão oficial), subdividindo-se as ações penais de iniciativa pública em: a) incondicionada; ou b) condicionada à representação do ofendido ou à requisição do Ministro da Justiça (Greco, 2017, p. 418).

As ações penais são regidas por princípios específicos. A ação penal pública é regida pelos princípios da: a) oficialidade - os órgãos responsáveis pela persecução penal são públicos e oficiais aos quais é atribuída autoridade, uma vez que o Estado detém a titularidade exclusiva do direito de punir; b) obrigatoriedade - presentes os elementos necessários à propositura da ação penal, o Ministério Público deverá, obrigatoriamente, oferecer denúncia, excetuadas as hipóteses de mitigação desse princípio, a exemplo da previsão contida no art. 98, inciso I, da Constituição Federal, que permite a transação penal nas infrações penais de menor potencial ofensivo; c) indivisibilidade - a ação penal pública deve englobar todos os envolvidos (coautores e partícipes) na infração penal; d) indisponibilidade - após a instauração da ação penal, o Ministério Público não poderá dela desistir (CPP, art. 42), bem como de eventual recurso interposto (CPP, art. 576), excetuando-se as hipóteses de suspensão condicional do processo por força do art. 89 da Lei 9.099/95; e) intranscendência - a ação penal é personalíssima, ou seja, só abrange os responsáveis pela prática da infração penal, não atinge seus sucessores ou eventuais responsáveis civis; f) oficiosidade - os órgãos encarregados pela persecução penal devem agir de ofício,

com exceção dos casos de ação pública condicionada à representação; e g) suficiência - a ação penal é suficiente à resolução de qualquer questão prejudicial (Masson, 2011, p. 833-835).

Já a ação penal privada é regida pelos seguintes princípios: a) oportunidade ou conveniência - o ofendido tem liberdade para iniciar a ação penal, ficando ao seu critério o exercício ou não do direito de ação; b) disponibilidade - permite ao ofendido ou ao seu representante legal a possibilidade de desistir da ação penal, ou do recurso eventualmente interposto; c) indivisibilidade - a queixa-crime contra qualquer dos autores do crime obrigará ao processo de todos, não sendo permitido ao autor optar por oferecê-la somente contra um ou outro envolvido na infração penal; d) intrascendência - a ação penal privada somente pode ser proposta contra os autores ou partícipes da infração penal, não abrangendo seus sucessores ou eventuais responsáveis civis (Cunha, 2016, p. 543).

Em síntese, temos que a ação penal pode ser definida como o direito público subjetivo de requerer ao Poder Judiciário (Estado-Juiz) a aplicação do direito penal objetivo ao caso em litígio, podendo tal ação ser de iniciativa pública ou privada (conforme a titularidade) e regidas por princípios específicos, sendo certo que, tanto a ação penal pública, como a ação penal privada exigem requisitos para seu manejo.

3. CONDIÇÕES DA AÇÃO: *CONDITIO SINE QUA NON* AO EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL

As condições da ação são *conditio sine qua non* à deflagração da persecução penal, ou seja, são elementos prévios imprescindíveis, condicionantes e sem os quais inexistirá ação penal iniciada validamente. Esses elementos visam evitar o exercício temerário do direito de ação penal e minimizar as consequências deletérias da deflagração indevida de uma lide penal ao réu (Távora; Alencar, 2010, p. 142).

São requisitos que subordinam o exercício do direito de ação. Para se poder exigir, no caso concreto, a prestação jurisdicional, faz-se necessário, antes de tudo, o preenchimento das condições da ação. (Capez, 2016, p. 189)

O Código de Processo Penal, ao contrário do Código de Processo Civil (arts 3º e 267, VI), não tratou explicitamente sobre as condições genéricas para a propositura da ação penal. No entanto, são indicadas majoritariamente pela doutrina e pela jurisprudência três condições da ação: possibilidade jurídica do pedido, legitimidade *ad causam* e interesse processual (Masson, 2011, p. 829).

Em sentido contrário, defende Jardim que o Código de Processo Penal Brasileiro adotou quatro condições da ação: a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade *ad causam*, o interesse processual e a justa causa (Jardim, 1994, p. 39).

A legitimidade *ad causam*, como condição da ação, vincula-se à pertinência subjetiva da ação, ou seja, é a legitimação para ocupar: a) o polo ativo da relação jurídica processual, o que é feito pelo Ministério Público, na ação penal pública, e pelo ofendido, na ação penal privada; e b) o polo passivo, pelo provável autor do fato. Difere da legitimidade *ad processum*, que é a capacidade para estar no polo ativo, em nome próprio, e na defesa de interesse próprio (Capez, 2016, p. 191).

Já a condição da ação interesse de agir ou interesse processual está relacionada à “utilidade da prestação jurisdicional que se pretende obter com a movimentação do aparato judiciário”, sendo necessária a demonstração da necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário, a fim de se obter o resultado pretendido. É formada por uma tríade de vetores: a necessidade, a utilidade e a adequação do procedimento jurisdicional. A necessidade refere-se à obtenção da tutela jurisdicional pleiteada, presente sempre que o autor não puder obter o bem da vida pretendido sem a devida intervenção do Poder Judiciário. Já a adequação se relaciona à compatibilidade entre o pedido e a proteção jurisdicional pretendida, um verdadeiro “ajustamento da providência

judicial requerida à solução do conflito subjacente ao pedido”. Por fim, a utilidade exige a existência de eficácia da atividade jurisdicional para satisfazer o interesse do autor, só existindo este “se houver possibilidade de realização do *jus puniendi* estatal, com eventual aplicação da sanção penal adequada” (Lima, 2014, p. 193-194).

Enaltece Nestor Távora que a existência do interesse de agir está intimamente interligada à necessidade de “bater as portas do judiciário no intuito de solver a demanda” (Távora; Alencar, 2010, p. 143).

Por sua vez, a possibilidade jurídica do pedido interliga-se à necessidade de que o provimento jurisdicional solicitado encontre amparo no ordenamento jurídico, ou seja, o fato narrado deve encontrar amparo no direito vigente, pois a ausência de quaisquer requisitos do fato punível torna o pedido juridicamente impossível (Cunha, 2016, p. 534).

Em relação à justa causa, muito embora existam divergências quanto à sua caracterização como condição da ação, conforme já explicitado, existe certo consenso, no sentido de que ela consiste na presença de *fumus boni iuris*, ou seja, o lastro probatório mínimo que comprove os indícios da autoria e a prova da materialidade, tornando apta a deflagração da ação penal (Cunha, 2016, p. 534).

Verificadas as condições da ação e seus respectivos conceitos, passamos a examinar o momento de sua análise e as repercussões jurídicas do reconhecimento de sua ausência.

A doutrina parece ser majoritária, no sentido de que as condições da ação devem ser analisadas no momento da propositura da ação penal, ocasionando a ausência dos mencionados pressupostos a rejeição da denúncia ou queixa com fundamento no art. 395, inciso II, do CPP, dado que a ação penal se encontra subordinada ao prévio preenchimento das condições da ação, verdadeiras *conditio sine qua non* à instauração de uma relação processual-penal (Avena, 2012, p.218).

Nesse sentido, consigna Capez que “as condições da ação devem ser analisadas pelo juiz quando do recebimento da queixa ou da denúncia”

e, “faltando qualquer uma delas, o magistrado deverá rejeitar a peça inicial” (Capez, 2016, p. 192).

Outrossim, muito embora seja cogente a necessidade de verificação das condições da ação no momento da propositura da ação penal, nada impede o seu reconhecimento em outro momento processual, se por um lapso do juízo, este não o fez no momento adequado. Nessa hipótese, a demanda penal deve ser extinta sem julgamento de mérito por aplicação analógica do art. 267, inciso VI e parágrafo terceiro, do antigo CPC, atual art. 485, inciso VI e §3º, do Novo Código de Processo Civil - NCPC (Lima, 2014, p. 187).

Por sua vez, a possibilidade de reconhecimento, de ofício e a qualquer tempo, das condições da ação também foi prevista no art. 485, inciso VI e §3º, do Novo Código de Processo Civil (NCPC)¹.

Nessa ordem de ideias, segundo Nestor Távora, “por analogia do art. 267, §3º, do CPC, concluímos que a ausência das condições da ação pode ser reconhecida a qualquer tempo, o que levaria à carência da ação e extinção do processo sem julgamento de mérito” (Távora; Alencar, 2010, p. 143).

Nessa senda, resta imperiosa a conclusão de que as condições da ação penal (legitimidade, interesse e possibilidade jurídica do pedido)² são *conditio sine qua non* à deflagração da persecução penal e devem ser averiguadas no momento da propositura da ação penal, acarretando sua ausência a rejeição da denúncia ou queixa-crime eventualmente proposta, com fundamento no art. 395, inciso II, do CPP (Greco, 2017, p. 818). No entanto, nada impede o reconhecimento das condições da ação em momento ulterior, caso não constatadas na fase processual pertinente, mas, neste caso, o processo será extinto sem resolução de mérito por aplicação analógica do art. 485, inciso VI e §3º, do NCPC (Távora; Alencar, 2010, p. 147).

4. SANÇÃO PENAL: CONCEITO, TEORIAS E FUNÇÕES DA PENA

O sistema penal brasileiro utiliza, como forma de reprimir o agente infrator da lei penal e coibir novas práticas delituosas, as penas, espécie de sanção penal, isto é, “resposta estatal ao infrator da norma incriminadora (crime ou contravenção), consistente na privação ou restrição de determinados bens jurídicos do agente”. Sua imposição requer a observância do devido processo legal, por meio do qual se verifica a autoria e a materialidade de um comportamento típico, antijurídico e culpável, que não se encontra atingido por quaisquer causas extintivas da punibilidade (Cunha, 2016, p. 395).

Para Cléber Masson, a sanção penal pode ser definida como a resposta estatal, no exercício do *jus puniendi* e após o devido processo legal, ao agente responsável pela prática de uma infração penal, dividindo-se em duas espécies: penas e medidas de segurança. As penas têm como pressuposto a culpabilidade e são aplicadas aos imputáveis e aos semi-imputáveis não perigosos que tenham praticado uma infração penal (crime ou contravenção penal), que se caracteriza como um fato típico e ilícito, sendo a culpabilidade pressuposto de sua aplicação. Já as medidas de segurança têm como pressuposto a periculosidade e se destinam aos imputáveis e aos semi-imputáveis dotados de periculosidade, tendo como finalidade, no lugar da punição, o tratamento curativo (Masson, 2011, p. 537).

Nesse contexto, temos a sanção penal como instrumento utilizado pelo Estado-Juiz para garantir a ordem social, quando constatada a prática de uma infração penal e inexistente causa extintiva da punibilidade ou fato que impeça a deflagração da ação penal³.

As três correntes doutrinárias relativas à natureza e aos fins das penas (absoluta, relativa e mista) decorreram da investigação do direito de punir do Estado, o qual somente nasce com a prática de uma infração penal (Mirabete, 2010, p. 230).

Segundo a teoria absoluta, a pena “desponta como a retribuição estatal adequada ao mal injusto provocado pelo condenado, consistente na prática de um crime ou de uma contravenção penal”. Inexiste finalidade prática e preocupação com a ressocialização do infrator. A punição surge unicamente como retribuição à prática do ilícito penal, uma verdadeira vingança estatal contra o criminoso (Masson, 2011, p. 541).

Preconiza Roxin que “a teoria da retribuição não encontra o sentido da pena na perspectiva de algum fim socialmente útil, senão em que mediante a imposição de um mal merecidamente se retribui, equilibra e explica a culpabilidade do autor pelo fato cometido” (Roxin, 1997, p.82).

Já a teoria relativa, preventiva ou finalista atribui à pena as funções prevenção geral e especial, sendo que ambas se subdividem em positiva ou negativa. De acordo com tal teoria, a pena não é um fim em si, devendo respeitar um sentido utilitário. Ou seja, deve ser instrumento de prevenção, punir para que e não punir porque pecou, sendo o Estado-Juiz legitimado a aplicar a punição para prevenir a ocorrência de novos delitos (Souza, 2006, p. 75-76).

A prevenção geral positiva ou integradora compreende a pena como “resultado de eficaz atuação da justiça e da consciência que a sociedade passará a ter sobre esta realidade” (Shecaira, 2002, p. 132). Tem como fundamento a necessidade de evitar a prática futura de delitos por meio do reforço à confiança nas normas (Costa, 2008, p. 73).

Diferentemente da prevenção geral positiva, a prevenção geral negativa tem por finalidade a intimidação do indivíduo, visto que a sanção penal é imposta ao agente com esboço intimidatório da sociedade (Tasse, 2003, p. 72).

Por sua vez, tem-se que a prevenção especial positiva se caracteriza por ser uma teoria de caráter humanista, onde a finalidade da pena é a ressocialização do indivíduo (Shecaira, 2002, p. 133-134).

Ao contrário da prevenção especial positiva, a prevenção especial negativa tem por finalidade que a pena seja instrumento de defesa

social, por meio da separação ou segregação do agente, neutralizando a sua periculosidade e tornando-o inofensivo (Masson, 2011, p. 543).

Já as teorias mistas ou unificadoras integram aspectos das teorias absolutas e relativas em um conceito único dos fins da pena. Nessa senda, “a retribuição, a prevenção geral e a prevenção especial são distintos aspectos de um mesmo e complexo fenômeno que é a pena”. Tais teorias partem da crítica às soluções monistas, ou seja, às teses sustentadas pelas teorias absolutas e relativas da pena (Bitencourt, 2017, p. 165).

Sobre o tema, trago à colação ainda a brilhante lição do doutrinador Prado:

Desse modo, a pena deverá ser, acima de tudo, justa e adequada, proporcional à magnitude do injusto e à culpabilidade do autor, e **as considerações relacionadas à prevenção geral e à prevenção especial desempenham função restritiva ou limitadora de imposição da pena justa. Pode assim dar lugar à redução da pena aplicada ou, inclusive, levar à abstenção de sua aplicação, quando não seja considerada necessária do ponto de vista preventivo.** (Prado, 2008, p. 497) (grifos nossos)

Aliás, insta salientar também que a jurisprudência já vem adotando a desnecessidade da pena, tendo em vista a perda do objeto de suas funções. Nesse sentido, transcreve-se decisão do Superior Tribunal Militar⁴:

RECURSO DEFENSIVO. APELAÇÃO. FURTO SIMPLES. PRINCÍPIO DA BAGATELA IMPRÓPRIA. CONFISSÃO ESPONTÂNEA. REPARAÇÃO DO DANO. PRESENÇA DE REQUISITOS SUBJETIVOS POSITIVOS. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS FAVORÁVEIS. RECONHECIMENTO DA DESNECESSIDADE DA PENA. POSSIBILIDADE.
O reconhecimento do princípio da bagatela imprópria permite que o julgador, mesmo diante de um fato típico, antijurídico

e culpável, **deixe de aplicar a pena em razão desta ter se tornado desnecessária, diante da verificação de determinados requisitos.** Excepcionalidade da medida. Cumpridos todos objetivos a serem atingidos pela reprimenda penal.

In casu, os seguintes requisitos concorrem para a aplicação da insignificância imprópria: a) ínfima culpabilidade do agente; b) acusado primário e de bons antecedentes; c) valoração favorável das circunstâncias judiciais; d) pronta confissão da autoria do delito, que até então era desconhecida; e) inexistência de indicativos de personalidade voltada para o crime; f) ônus do indiciamento na fase inquisitorial e da persecução penal sobre o recorrente; g) ausência de afronta aos princípios da hierarquia e da disciplina, uma vez que o réu encontra-se na condição de civil; e h) espontâneo ressarcimento à vítima, o que permite o reconhecimento da desnecessidade da pena.

Recurso provido. Decisão unânime.

(Superior Tribunal Militar – STM. APELAÇÃO nº 0000088-44.2014.7.07.0007/PE. Julgada em: 10.11.2015. Publicada em: 10.12.2015) (grifos nossos)

Apesar de reconhecer a desnecessidade da pena, a jurisprudência pátria citada, em completo equívoco, apenas deixa de aplicar a pena, quando, na realidade, deveria: a) rejeitar a denúncia por ausência de interesse de agir, com fundamento no art. 395, inciso II, do CPP, caso a desnecessidade da pena tenha sido verificada no momento da propositura da ação penal; ou b) extinguir o processo sem resolução de mérito por aplicação analógica do art. 485, inciso VI e §3º, do NCPC, caso a desnecessidade da pena só tenha sido averiguada posteriormente ao recebimento da denúncia, dado que, em ambas as hipóteses, a desnecessidade da pena enseja a ausência de interesse de agir para a persecução penal.

Sem embargo, é importante registrar ainda que, em virtude da redação contida no caput do art. 59 do Código Penal, é possível concluir

que o Código Penal Brasileiro adotou uma teoria mista ou unificadora da pena, tendo em vista que referido dispositivo legal, em sua parte final, “conjuga a necessidade de reprovação com a prevenção do crime, fazendo, assim, com que se unifiquem as teorias absoluta e relativa, que se pautam, respectivamente, pelos critérios da retribuição e da prevenção”, que são aspectos distintos de um fenômeno complexo, a pena (Greco, 2017, p. 589).

Nesse contexto, resta patente a conclusão, no sentido de que o sistema jurídico brasileiro adotou, para fins de aplicação da pena, a teoria mista ou eclética, que conjuga a tríplice função da pena: retributiva, preventiva geral e preventiva especial, sendo certo que a desnecessidade de qualquer uma das referidas funções da pena acarreta na desnecessidade de aplicação desta e, por consequência, a ausência de interesse de agir, na modalidade interesse-utilidade, ainda que se esteja diante de um fato típico, antijurídico e culpável, devendo a denúncia ser rejeitada, se verificada a desnecessidade da pena no momento da propositura da ação penal, com fundamento no art. 395, inciso II, do CPP; ou extinto o processo sem resolução de mérito, se a desnecessidade da pena só tenha sido averiguada posteriormente ao recebimento da denúncia, com espeque na aplicação analógica do art. 267, inciso VI e parágrafo terceiro, do antigo CPC, atual art. 485, inciso VI e §3º, do Novo Código de Processo Civil - NCPC.

5. A JUSTIÇA RESTAURATIVA: CONCEITO E FINALIDADE

A Justiça Restaurativa surge como alternativa à crise de confiança no sistema de justiça criminal, que exige uma mudança do atual sistema retributivo, que se traduz na cessão de espaço a mecanismos de composição de conflitos, a exemplo da mediação e da conciliação. Na realidade, a justiça restaurativa emerge da necessidade de se encarar o sistema penal, sob novas lentes, buscando resolver não apenas o problema imediato, mas também o substrato fático-subjacente (Sposato; Neto).

Isso se deve também à ausência de adaptação do atual sistema judicial à evolução da sociedade, que precisa, cada vez mais, de formas de resolução de conflitos descentralizadas e que propiciem mais participação dos envolvidos (Pedroso, s.d.). A sociedade passa a perceber que “a justiça precisa ser vivida, e não simplesmente realizada por outros e notificada a nós”, pois “quando alguém simplesmente nos informa que foi feita justiça e que agora a vítima irá para casa e o ofensor para a cadeia, isto não dá a sensação da justiça” (Zehr, 2008, p. 191).

A Justiça Restaurativa, muito embora sua conceituação se encontre em processo de construção, pode ser definida como um procedimento baseado no consenso, por meio do qual “a vítima e o infrator, e, quando apropriado, outras pessoas ou membros da comunidade afetados pelo crime participam coletiva e ativamente na construção de soluções dos traumas e perdas causados pelo crime” (Brandão, s.d.).

Para Konzen, enquanto fenômeno social surgido em decorrência de movimentos de crítica ao sistema de Justiça Criminal, a Justiça Restaurativa pode ser entendida como uma forma de visualizar o delito e a consecução da justiça, por meio de outras lentes, onde “todas as partes interessadas em um crime específico se reúnem para solucionar coletivamente como lidar com o resultado do crime e suas implicações para o futuro” (Konzen, 2007, p.78).

Nessa senda, a Justiça Restaurativa, ao contrário da justiça retributiva, pode ser caracterizada como a aproximação das partes do conflito e, quando possível da comunidade, devolvendo a estas o protagonismo na resolução do litígio como reflexo de soberania e de cidadania participativa (Saliba, 2009, p. 146).

Apesar da denominação Justiça Restaurativa induzir a uma falsa conclusão de que seu objetivo principal seria a reparação, tal conclusão não condiz com sua finalidade primordial, pois o processo restaurativo “não fixa a reparação material dos danos como fim único ou objetivo da justiça”, mas sim o ato conscientizador de vislumbrar uma resposta desprendida de interesses materiais para a reconquista da paz. Isso não

quer dizer que a reparação dos danos é dispensada, “contudo não se dá a ela o valor de bem ou interesse primordial e decisivo no processo” (Saliba, 2009, p. 168-172).

De acordo com Zehr, a Justiça Restaurativa deve inicialmente atender às necessidades imediatas da vítima, especialmente. Depois, deve perquirir os demais anseios, colocando o poder e a responsabilidade nas mãos dos diretamente envolvidos (vítima e ofensor), além de possibilitar a participação da comunidade. Em seguida, a Justiça Restaurativa deve focar o relacionamento vítima-ofensor, possibilitando a interação entre os envolvidos, o diálogo sobre o corrido e suas necessidades. Por fim, deve-se priorizar a resolução dos conflitos com supedâneo nas necessidades atuais e futuras (Zehr, 2008, p. 192).

Nesse diapasão, tem-se que a justiça restaurativa tem como principal finalidade, portanto, não a imposição da pena, mas o reequilíbrio das relações entre agressor e agredido, contando para tanto com o auxílio da comunidade, inicialmente atacada, mas posteriormente desempenhando papel decisivo na restauração da paz social (Masson, 2011, p. 551).

Nessa perspectiva, o empoderamento da vítima e o reconhecimento pelo ofensor da responsabilidade pelo fato ocasionado a esta surgem como elementos imprescindíveis para consecução da recuperação, da justiça e da solução consensual do conflito, bem como ao crescimento do poder social, em especial da comunidade, que passa a ter a legitimação social de solucionar os conflitos da vizinhança, edificando um novo sistema de justiça baseado na participação e no consenso (Zehr, 2008, p. 192), que tem por objetivo restabelecer a paz social⁵.

Dessa forma, a Justiça Restaurativa pode ser definida como uma nova abordagem do conflito penal, baseada na humanização, na aproximação das partes e na solução consensual, que tem por objetivo a pacificação social (Brancher).

6. O CUMPRIMENTO DO ACORDO RESTAURATIVO: FATO ENSEJADOR DA DESNECESSIDADE DA PENA E DA AUSÊNCIA INTERESSE DE AGIR NA PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DOS PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PENA

O acordo restaurativo é um instituto jurídico, cujo conceito ainda se encontra em construção, inexistindo um conceito totalmente edificado. No entanto, pode-se defini-lo como um acordo de vontades, por meio do qual vítima e ofensor estabelecem obrigações unilaterais ou recíprocas, objetivando por termo ao litígio penal e restabelecer a paz social.

Nessa senda, muito embora seja objetivo do acordo restaurativo a pacificação social, a Resolução nº 225/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, preconiza, no artigo 2º, §5º, que “o acordo decorrente do procedimento restaurativo deve ser formulado a partir da livre atuação e expressão da vontade de todos os participantes, e os seus termos, aceitos voluntariamente, conterão obrigações razoáveis e proporcionais, que respeitem a dignidade de todos os envolvidos”⁶.

Por sua vez, a Resolução nº 12/2012, da Organização das Nações Unidas – ONU, que trata sobre os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal, estabelece que o resultado restaurativo “significa um acordo construído no processo restaurativo”, que inclui “respostas e programas tais como reparação, restituição e serviço comunitário, objetivando atender as necessidades individuais e coletivas e as responsabilidades das partes, bem como promover a reintegração da vítima e do ofensor”⁷.

A pacificação social está prevista como compromisso da República Federativa Brasileira no preâmbulo da Constituição Federal – CF de 1988 e como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, quando esta estabelece como diretriz a construção de uma sociedade livre justa e solidária no artigo 3º, inciso I, da CF⁸.

Não à toa, exige-se atualmente que a pena cumpra sua função social, e, consequentemente, a função social do Direito Penal, proteger a sociedade e pacificar seus membros após a prática de uma infração penal. “Não basta a retribuição pura e simples, pois, nada obstante a finalidade mista acolhida pelo sistema penal brasileiro, a crise do sistema prisional transforma a pena em castigo e nada mais”. A pena deve atender aos anseios da sociedade, que estão associados à tutela dos bens jurídicos relevantes à preservação e desenvolvimento do indivíduo e da coletividade; e à pacificação social (Masson, 2011, p. 545).

Nessa senda, com fundamento na função social da pena decorrente da pacificação social, a jurisprudência já vem determinando o arquivamento de termos circunstanciados de ocorrência relativos a crimes e contravenções decorrentes de fatos ensejadores de ações penais públicas incondicionadas. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO ALHEIO. ARTIGO 42, III, DA LCP. ARQUIVAMENTO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO POR ACORDO ENTRE AS PARTES. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS NORTEADORES DO JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL.

1. **Embora a legitimidade para propor a ação penal seja do Ministério Público, porquanto se trata de ação penal de iniciativa pública incondicionada, a teor do art. 17 da LCP, possível o arquivamento do termo circunstanciado em razão de acordo entre as partes, pela prevalência do princípio da pacificação social.**

2. Se em casos de delitos mais graves, como o da ameaça ou da lesão corporal culposa, há possibilidade de mitigação do princípio da obrigatoriedade do processo penal no âmbito do Juizado Especial Criminal, muito mais se justifica a permissibilidade em caso de contravenção penal de perturbação do sossego.

3. A par disso, deve-se considerar que a Lei n. 9.099/95, de caráter especial, adota tal critério, a partir do momento em

que remete as partes, na hipótese do art. 79, à possibilidade de conciliação, que, em tese, tem o mesmo resultado. 4. Diante da característica de subsidiariedade da ação penal no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, a intervenção do Direito Penal só se justifica se já fracassadas as alternativas aptas à proteção do bem jurídico tutelado pela norma. RECURSO MINISTERIAL DESPROVIDO. (Recurso Crime Nº 71005423231, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Edson Jorge Cechet, Julgado em 09/11/2015). (TJ-RS - RC: 71005423231 RS, Relator: Edson Jorge Cechet, Data de Julgamento: 09/11/2015, Turma Recursal Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/11/2015)º. (grifos nossos)

Do mesmo modo, embora não tenha adotado expressamente o argumento da pacificação social, mas sim o da desnecessidade da pena, que, por equivalência, traduz-se também na pacificação social, o Superior Tribunal Militar já declarou a desnecessidade da aplicação da pena em ações penais públicas incondicionadas e condicionadas, respectivamente. Confira-se:

RECURSO DEFENSIVO. APELAÇÃO. FURTO SIMPLES. PRINCÍPIO DA BAGATELA IMPRÓPRIA. CONFISSÃO ESPONTÂNEA. REPARAÇÃO DO DANO. PRESENÇA DE REQUISITOS SUBJETIVOS POSITIVOS. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS FAVORÁVEIS. RECONHECIMENTO DA DESNECESSIDADE DA PENA. POSSIBILIDADE.

O reconhecimento do princípio da bagatela imprópria permite que o julgador, mesmo diante de um fato típico, antijurídico e culpável, deixe de aplicar a pena em razão desta ter se tornado desnecessária, diante da verificação de determinados requisitos. Excepcionalidade da medida. Cumpridos todos objetivos a serem atingidos pela reprimenda penal.

In casu, os seguintes requisitos concorrem para a aplicação da insignificância imprópria: a) ínfima culpabilidade do agente;

b) acusado primário e de bons antecedentes; c) valoração favorável das circunstâncias judiciais; d) pronta confissão da autoria do delito, que até então era desconhecida; e) inexistência de indicativos de personalidade voltada para o crime; f) ônus do indiciamento na fase inquisitorial e da persecução penal sobre o recorrente; g) ausência de afronta aos princípios da hierarquia e da disciplina, uma vez que o réu encontra-se na condição de civil; e h) espontâneo ressarcimento à vítima, o que permite o reconhecimento da desnecessidade da pena.

Recurso provido. Decisão unânime.

(Superior Tribunal Militar – STM. APELAÇÃO nº 0000088-44.2014.7.07.0007/PE. Julgada em: 10.11.2015. Publicada em: 10.12.2015)¹⁰ (grifos nossos)

Sem embargo, apesar da relevância de tais decisões, importa registrar o equívoco da jurisprudência quanto à consequência processual da pacificação social.

Com efeito, enquanto alguns tribunais mantêm a condenação, declarando apenas a desnecessidade de aplicação da pena com fundamento na pacificação social, o que não afasta os demais efeitos da sentença penal condenatória, a exemplo da reincidência¹¹, outros determinam o arquivamento do feito por entender que a pacificação social acarreta ausência de justa causa da ação penal¹². Tais entendimentos não se encontram em harmonia com a processualística penal, dado que a sanção penal é instrumento utilizado pelo Estado-Juiz para garantir a ordem social, quando constatada a prática de uma infração penal e inexistente causa extintiva da punibilidade ou fato que impeça a deflagração da ação penal¹³.

Nessa senda, temos como um dos elementos que impedem a deflagração da ação penal, a ausência da condição da ação penal interesse de agir¹⁴, que é *conditio sine qua non* ao exercício da persecução penal e se caracteriza, na modalidade interesse-utilidade, pela existência de eficácia da atividade jurisdicional para satisfazer o

interesse do autor, só existindo este (interesse-utilidade) “se houver possibilidade de realização do *jus puniendi* estatal, com eventual aplicação da sanção penal adequada” (Lima, 2014, p. 193-194).

A mencionada condição da ação deve ser averiguada no momento da propositura da ação penal, acarretando sua ausência a rejeição da denúncia ou queixa crime eventualmente proposta, com fundamento no art. 395, inciso II, do CPP (Greco, 2017, p. 818). No entanto, nada impede o reconhecimento da referida condição da ação em momento ulterior, caso não constatada na fase processual pertinente, mas, neste caso, o processo deverá ser extinto sem resolução de mérito por aplicação analógica do art. 485, inciso VI e §3º, do NCPC (Távora; Alencar, 2010, p. 147).

Registre-se que, em virtude da redação contida no caput do art. 59 do Código Penal, o Código Penal Brasileiro adotou uma teoria mista ou unificadora da pena, tendo em vista que referido dispositivo legal, em sua parte final, “conjuga a necessidade de reprovação com a prevenção do crime, fazendo, assim, com que se unifiquem as teorias absoluta e relativa, que se pautam, respectivamente, pelos critérios da retribuição e da prevenção”, que são aspectos distintos de um fenômeno complexo, a pena (Greco, 2017, p. 589).

Nessa ordem de ideias, quando o agente cumpre o acordo restaurativo, promove a efetiva pacificação social, torna desnecessária a pena por perda do objeto de suas funções (retributiva, preventiva e ressocializadora) e ausente o interesse de agir, na modalidade interesse-utilidade, visto que carecerá o Estado de interesse para aplicação de sanção penal¹⁵, devendo a denúncia ser rejeitada com espeque no art. 395, inciso II, do CPP, caso celebrado e cumprido o acordo restaurativo antes da propositura da ação penal; ou extinto o processo sem resolução de mérito por aplicação analógica do art. 485, inciso VI e §3º, do NCPC, caso celebrado e cumprido o acordo restaurativo após o recebimento da denúncia ou queixa-crime.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A deflagração da persecução penal, seja de iniciativa pública, seja de iniciativa privada, está sujeita à presença das condições da ação (legitimidade, interesse e possibilidade jurídica do pedido), que devem ser analisadas no momento da propositura da ação penal. No entanto, nada impede que tais elementos venham ser examinados em fase processual ulterior, caso o juízo não tenha feito no momento adequado, por se tratar de matéria de ordem pública, diferindo, apenas, a consequência jurídica a ser adotada, conforme a fase processual da averiguação.

Dessa forma, se constatada a ausência de alguma condição da ação no momento da propositura da ação penal, tal fato acarretará a rejeição da denúncia ou queixa crime eventualmente proposta, com fundamento no art. 395, inciso II, do CPP. No entanto, caso a ausência de alguma condição da ação somente seja verificada em momento posterior à deflagração da persecução penal, tal fato implicará na extinção do processo sem resolução de mérito por aplicação analógica do art. 485, inciso VI e §3º, do NCPC.

Nessa senda, destaca-se a necessidade da presença do interesse de agir, inclusive na modalidade interesse-utilidade, que só existe se houver interesse estatal na aplicação da pena para deflagração da ação penal, sendo que tal condição da ação guarda íntima relação com as funções da pena, balizadas pelos princípios da função social da pena e do Direito Penal, bem como da pacificação social.

Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro adotou no art. 59 do CP a teoria mista ou eclética, segundo a qual a pena possui tríplice função: retributiva, preventiva e ressocializadora, sendo certo que, se houver a perda do objeto de qualquer função da pena por estar exaurida a sua finalidade social da pena ou do Direito Penal, por meio da pacificação social, por exemplo, carecerá o Estado de interesse-utilidade para a persecução penal de eventual delito.

Nessa toada, o acordo restaurativo, acordo de vontades por meio do qual vítima e ofensor estabelecem obrigações unilaterais ou recíprocas, objetivando por termo ao litígio penal e restabelecer a paz social, ganha relevância como instrumento de pacificação social e ensejador da ausência de interesse-utilidade estatal na persecução penal, dado que, quando o agente cumpre o acordo restaurativo, promove a efetiva pacificação social, torna desnecessária a pena por perda do objeto de suas funções (retributiva, preventiva e ressocializadora) e ausente o interesse de agir, na modalidade interesse-utilidade, visto que carecerá o Estado de interesse na aplicação de uma sanção penal¹⁶, devendo a denúncia ser rejeitada com espeque no art. 395, inciso II, do CPP, caso celebrado e cumprido o acordo restaurativo antes da propositura da ação penal; ou extinto o processo sem resolução de mérito por aplicação analógica do art. 485, inciso VI e §3º, do NCPC, caso celebrado e cumprido o acordo restaurativo após o recebimento da denúncia ou queixa-crime.

NOTAS

- ¹ BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- ² A corrente majoritária entende que apenas são condições da ação a legitimidade, a possibilidade jurídica do pedido e o interesse de agir (Masson, 2011, p. 829). A corrente minoritária, por sua vez, entende que existe uma quarta condição da ação, a justa causa (Jardim, 1994, p. 39). No entanto, independentemente da corrente doutrinária seguida, existe certo consenso doutrinário, no sentido de que as condições da ação são aferidas no momento da propositura da demanda (Capez, 2016, p. 192).
- ³ Para que o Estado possa conhecer e julgar a pretensão deduzida em juízo, será preciso que aquele que invoca o seu direito subjetivo à tutela jurisdicional preencha determinadas condições, sem as quais a ação se reconhecerá natimorta, ou seja, embora já exercitada, não conseguirá alcançar a sua finalidade, pois perecerá logo após o seu exercício. O art. 395, II, do Código de Processo Penal, com a nova redação que lhe foi conferida pela Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008, assevera que a denúncia ou queixa será rejeitada quando faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal (Greco, 2017, p. 818).
- ⁴ SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR – STM. APELAÇÃO nº 0000088-44.2014.7.07.0007/PE. Julgada em: 10.11.2015. Publicada em: 10.12.2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search_input=&search_input=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter_option=jurisprudencia&q=0000088-44.2014.7.07.0007&q_or=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter=numero>. Acesso em 13 jul. 2024.

- 5 Segundo Masson, “a justiça restaurativa oferece à comunidade uma oportunidade de articular seus valores e expectativas acerca do entendimento das causas subjacentes do crime e determinar o que pode ser feito para reparar o mal provocado e restabelecer a tranquilidade outrora existente” (Masson, 2011, p. 552).
- 6 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Resolução nº 225/2016, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-Planejamento-da-Poli%CC%81tica-Nacional-de-Justic%CC%A7a-Restaurativa-Resumido.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2024.
- 7 CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC). Resolução 2002/12, de 24 de julho de 2002. Regulamenta os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. Organização das Nações Unidas: Agência da ONU para refugiados (UNCHR), E/RES/2002/12. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c455820.html>>. Acesso em: 08 jul. 2024.
- 8 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 jul. 2024.
- 9 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL – TJRS. RC: 71005423231 RS, Relator: Edson Jorge Cechet, Data de Julgamento: 09/11/2015, Turma Recursal Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/11/2015. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=0013425-79.2015.8.21.9000&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=>. Acesso em: 13 jul. 2024.
- 10 SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR – STM. APELAÇÃO nº 0000088-44.2014.7.07.0007/PE. Julgada em: 10.11.2015. Publicada em: 10.12.2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search_input=&search_input=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter_option=jurisprudencia&q=0000088-44.2014.7.07.0007&q_or=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter=numero>. Acesso em 13 jul. 2024.
- 11 SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR – STM. APELAÇÃO nº 0000088-44.2014.7.07.0007/PE. Julgada em: 10.11.2015. Publicada em: 10.12.2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search_input=&search_input=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter_option=jurisprudencia&q=0000088-44.2014.7.07.0007&q_or=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter=numero>. Acesso em 13 jul. 2024.
- 12 Nesse diapasão, manifesta-se o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS. RC: 71005423231 RS, Relator: Edson Jorge Cechet, Data de Julgamento: 09/11/2015, Turma Recursal Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/11/2015. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=0013425-79.2015.8.21.9000&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=>. Acesso em: 13 jul. 2024.
- 13 Para que o Estado possa conhecer e julgar a pretensão deduzida em juízo, será preciso que aquele que invoca o seu direito subjetivo à tutela jurisdicional preencha determinada condições, sem as quais a ação se reconhecerá natimorta, ou seja, embora já exercitada,

não conseguirá alcançar a sua finalidade, pois perecerá logo após o seu exercício. O art. 395, II, do Código de Processo Penal, com a nova redação que lhe foi conferida pela Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008, assevera que a denúncia ou queixa será rejeitada quando faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal (Greco, 2017, p. 818).

- ¹⁴ A corrente majoritária entende que apenas são condições da ação a legitimidade, a possibilidade jurídica do pedido e o interesse de agir (Masson, 2011, p. 829). A corrente minoritária, por sua vez, entende que existe uma quarta condição da ação, a justa causa (Jardim, 1994, p. 39). No entanto, independentemente da corrente doutrinária seguida, existe certo consenso doutrinário, no sentido de que as condições da ação são aferidas no momento da propositura da demanda (Capez, 2016, p. 192).
- ¹⁵ Para Brasileiro, só existe interesse-utilidade, “se houver possibilidade de realização do jus puniendi estatal, com eventual aplicação da sanção penal adequada” (Lima, 2014, p. 193-194).
- ¹⁶ Para Brasileiro, só existe interesse-utilidade, “se houver possibilidade de realização do jus puniendi estatal, com eventual aplicação da sanção penal adequada” (Lima, 2014, p. 193-194).

REFERÊNCIAS

AVENA, Noberto Cláudio Pâncaro. **Processo Penal Esquematizado**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2012.

BRANCHER, Leoberto Narciso. **Justiça Restaurativa: A Cultura de Paz na Prática da Justiça**. Disponível em: <http://jjj.tjrs.jus.br/justica-restaurativa/cultura-de-paz-na-pratica-da-justica>. Acesso em: 08 jul. 2017.

BRANDÃO, Delano Câncio. **Justiça Restaurativa no Brasil: Conceito, críticas e vantagens de um modelo alternativo de resolução de conflitos**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7946>. Acesso em: 11.07.17.

BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 jul. 2024.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal – Parte Geral – Volume 1**. 23 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC). **Resolução 2002/12, de 24 de julho de 2002**. Regulamenta os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. Organização das Nações Unidas: Agência da ONU para refugiados (UNHCR), E/RES/2002/12. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c455820.html>>. Acesso em: 08 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 225/2016, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-Planejamento-da-Poli%CC%81tica-Nacional-de-Justic%CC%A7a-Restaurativa-Resumido.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2024.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **A dignidade humana: teorias de prevenção geral positiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral** (arts. 1º ao 120). 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Geral**. 19 ed., rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2017.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. 11 ed., rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2017.

JARDIM, Afrânio Silva. **Ação penal pública: princípio da obrigatoriedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 39.

KONZEN, Afonso Armando. **Justiça restaurativa e ato infracional: desvelando sentidos no itinerário da alteridade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal – volume único**. 2 ed. – 3ª tiragem. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2014.

MASSON, Cléber Rogério. **Direito penal esquematizado - Parte geral - vol. 1**. 4 ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: MÉTODO, 2011.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de Direito Penal - parte geral – volume 1 (arts. 1º a120)**. 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

PEDROSO, João. **Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça - uma nova relação entre o judicial e o não judicial**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>>. Acesso em: 09.07.24.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro - parte geral - vol. 1**. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal. Parte General**. Tradução para o espanhol de Diego Manuel Luzón Pena. Madri: Civitas, 1997.

SALIBA, Marcelo Gonçalves. **Justiça restaurativa e paradigma punitivo**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

SHECAIRA, Sérgio Salomão; CORRÊA JUNIOR, Alceu. **Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SOUZA, Paulo S. Xavier de. **Individualização da pena no estado democrático de direito**. Porto Alegre, S. A. Fabris, 2006.

SPOSATO, Karyna Batista; NETO, Vilobaldo Cardoso. **Justiça Restaurativa e a Solução De Conflitos na Contemporaneidade**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a22ede5d703532f2>>. Acesso em: 10.07.24

SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR - STM. **APELAÇÃO nº 0000088-44.2014.7.07.0007/PE**. Julgada em: 10.11.2015. Publicada em: 10.12.2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search_input=&search_input=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter_option=jurisprudencia&q=0000088-44.2014.7.07.0007&q_or=0000088-44.2014.7.07.0007&search_filter=numero>. Acesso em 13 jul. 2024.

TASSE, Adel El. **Teoria da pena - pena privativa de liberdade e medidas complementares: um estudo crítico à luz do Estado Democrático de Direito**. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2003.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 4 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - TJRS. **RC: 71005423231 RS**, Relator: Edson Jorge Cechet, Data de Julgamento: 09/11/2015, Turma Recursal Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/11/2015. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_

desktop=0013425-79.2015.8.21.9000&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=>. Acesso em: 13 jul. 2024.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes**: um novo foco sobre o crime e a justiça. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe - Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons - Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública: Instrumento de Racionalização e de Economia no Estado de Sergipe

*Saulo Lamartine Macedo**

*Jesus Jairo Almeida de Lacerda***

RESUMO

O presente artigo procura demonstrar que a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Sergipe - CRLS é um instrumento pré-processual de racionalização da judicialização e de economia de recursos públicos no Estado de Sergipe. Inicialmente, são tecidas considerações sobre o conceito de Defensoria Pública, o fundamento normativo e a finalidade desta e a primazia da atuação extrajudicial. Após, discute-se a judicialização da saúde pública no Brasil e em Sergipe. Em seguida, perpassa-se pelo

* Aluno Especial do Mestrado do Curso de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS), bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), pós-graduado em Direito Público pela Universidade Gama Filho (UGF), pós-graduado em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), Defensor Público do Estado de Sergipe, Diretor da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Sergipe (CLRS), membro da Comissão Nacional de Saúde da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), membro da Comissão Nacional de Saúde do Conselho Nacional de Defensores- Públicos Gerais, membro do Grupo de Atuação Estratégia das Defensorias Públicas, perante os tribunais superiores (GAETS) e membro do Comitê Estadual de Saúde de Sergipe.

** Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Defensor Pública do Estado de Sergipe. Coordenador do Núcleo de Defesa do Consumidor. Presidente da Associação dos Defensores Públicos do Estado de Sergipe (Adpese). Subdefensor Público Geral, nos Biênios 2010/2012, 2012/2014 e 2022/2024. Defensor Público Geral nos Biênios 2014/2016 e 2016/2018. Corregedor Geral nos Biênios 2019/2021 e 2021/2023.

estudo da CRLS (origem, natureza jurídica, objeto, composição, problemática enfrentada, operacionalização e resultados) e, ao fim, demonstra-se que esta é um instrumento pré-processual de resolução administrativa de conflitos de saúde pública e essencial à racionalização da judicialização e à economia de recursos públicos. Para tanto, nos valem do método indutivo e da pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial.

Palavras-chave: Defensoria; CRLS; Racionalização; Judicialização; Recursos.

HEALTH DISPUTE RESOLUTION CHAMBER OF THE PUBLIC DEFENSE OFFICE: RATIONALIZATION AND ECONOMY INSTRUMENT IN THE STATE OF SERGIPE

ABSTRACT

This article seeks to demonstrate that the Health Dispute Resolution Chamber of the Public Defender's Office of the State of Sergipe - CRLS is a pre-procedural instrument for rationalizing judicialization and saving public resources in the State of Sergipe. Initially, considerations are made about the concept of Public Defender's Office, its normative basis and purpose and the primacy of extrajudicial action. Afterwards, the judicialization of public health in Brazil and Sergipe is discussed. Then, go through the study of the CRLS (origin, legal nature, object, composition, problems faced, operationalization and results) and, in the end, it is demonstrated that this is a pre-procedural instrument for the administrative resolution of health conflicts public and essential to the rationalization of judicialization and the saving of public resources. To do so, we use the inductive method and bibliographical, legislative and jurisprudential research.

Keywords: Defender; CRLS; Rationalization; Judicialization; Features.

1. INTRODUÇÃO

A Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Sergipe surge como instrumento pré-processual de resolução administrativa das demandas de saúde e essencial à racionalização da judicialização e à economia de recursos públicos.

Trata-se de uma alternativa à crise de gestão processual das demandas de saúde pública enfrentada pelo Judiciário Brasileiro, que demonstra que a tutela jurisdicional tradicional não é capaz de oferecer resposta satisfatória ao tratamento da matéria, nem é o único meio apto a conduzir as pessoas à ordem jurídica justa.

De fato, a judicialização da saúde pública é uma problemática que vem causando sérios problemas à gestão processual, assim como à sustentabilidade do Sistema Único de Saúde, dado que, há mais de uma década, embora o Judiciário tente reduzir o número de ajuizamento de ações sobre saúde, estas continuam a crescer exponencialmente¹.

No referido período, tanto o Superior Tribunal de Justiça, assim como o Supremo Tribunal Federal, criaram diversos filtros, com intuito de servirem como instrumento de gestão processual de feitos de saúde pública, a exemplo: a) Tema 500, do STF que trata da responsabilidade da União sobre o fornecimento de medicamentos não registrados na Anvisa; b) Tema 06, do STF que trata da responsabilidade do Poder Público pelo fornecimento de medicamentos não padronizados; c) Tema 793, do STF que trata da responsabilidade solidária sobre os tratamentos de saúde; e d) Tema 106, do STJ que trata de responsabilidade do Poder Público sobre o fornecimento de medicamentos não padronizados².

Apesar de todas essas medidas, segundo dados do Portal Saúde em Números do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, o número de processo continua a crescer exponencialmente em âmbito nacional, existindo um residuo líquido de 357,87 mil processos de saúde pública pendentes de julgamento³.

Especificamente em relação ao Estado de Sergipe, tem-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe - TJSE, em 2023, recebeu 1.446 novos processos de saúde pública e possui um resíduo líquido de 1.457 processos de saúde pública pendentes de julgamento⁴.

Essa crise do sistema jurídico tradicional perpassa pelo reconhecimento da insuficiência do ator jurídico para resolver as demandas de saúde pública e pela necessidade de enfrentamento multidisciplinar da questão, com enfoque em meios pré-processuais consensuais e alternativos de resolução administrativa.

Nessa senda, o presente artigo tem por objetivo principal demonstrar que a Câmara de Resolução Administrativa de Litígios de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Sergipe - CRLS se revela como um instrumento pré-processual de resolução administrativa das demandas de saúde pública e essencial à racionalização da judicialização e à economia de recursos públicos.

Busca-se também demonstrar que: a) o tratamento das demandas de saúde pública exige tratamento multidisciplinar, com enfoque pré-processual; e b) a atuação da CRLS não apenas acarreta a redução da judicialização e a economia de recursos públicos, mas também permite o aperfeiçoamento do SUS e realiza a finalidade institucional da Defensoria Pública de promover a primazia da resolução administrativa dos conflitos e de atender à real expectativa dos vulneráveis, com o devido equilíbrio da balança da justiça e concretização do Estado Social.

Para tanto, inicialmente, realiza-se profundo estudo sobre o conceito de Defensoria Pública e o fundamento normativo e a finalidade desta, com ênfase na primazia da atuação extrajudicial. Em seguida, perpassa-se sobre a judicialização da saúde pública no Brasil e em Sergipe, onde são expostos dados nacionais e locais sobre a judicialização, além de tecidas considerações sobre o que seria “mito” e “verdade” acerca do tema e das medidas adotadas para enfrentar o crescente número de ações judiciais para fornecimento de tratamentos de saúde pelo Sistema Único de Saúde - SUS. Ato contínuo, promove-se estudo da Câmara de

Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública de Sergipe – CRLS, notadamente sobre sua origem, objeto, composição, problemática enfrentada, operacionalização e resultados. Por fim, demonstra-se que a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública de Sergipe – CRLS se revela como um instrumento pré-processual de resolução administrativa de conflitos de saúde pública e essencial à racionalização da judicialização e à economia de recursos públicos.

2. DEFENSORIA PÚBLICA: PRIMAZIA DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

A Defensoria Pública é a instituição incumbida pelo legislador constituinte de tutelar, judicial e extrajudicialmente, a cidadania e a dignidade da pessoa humana dos vulneráveis, funcionando como verdadeiro instrumento de expressão democrática daqueles sujeitos de direito, que até então participavam apenas da vida política do Estado (por meio do exercício do direito ao voto), de modo que eles deixem de ser meros espectadores da vida jurídica estatal e possam fazer-se representar, exigindo o respeito a direitos individuais e coletivos reconhecidos pela CF⁵.

É constitucionalmente a verdadeira representante dos necessitados⁶.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, a Defensoria Pública é o instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que também são titulares as pessoas carentes e necessitadas, motivo pelo qual foi qualificada pela própria Constituição da República como instituição essencial ao desempenho da atividade jurisdicional do Estado⁷.

Assim, a Defensoria Pública pode ser conceituada como a instituição-cidadã que materializa o significado de Estado de Direito para os vulneráveis, ao fazer equilibrar a balança da desigualdade, sobretudo em países de grande desigualdade social, onde largas parcelas da população não teriam efetivo acesso à justiça sem a Defensoria Pública⁸.

A constitucionalização da Defensoria Pública foi uma das inovações introduzidas pela Assembleia Nacional Constituinte - ANC de 1987-1988 no sistema de justiça brasileiro⁹.

A Defensoria Pública se encontra prevista no art. 134, da CF como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, nos termos do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal¹⁰.

Infraconstitucionalmente, a Lei Complementar nº 80/1994 promove a organização da Defensoria Pública ao nível federal, além de estabelecer normas gerais para a organização das Defensorias Públicas Estaduais¹¹.

Por fim, em Sergipe, tem-se que a Defensoria Pública encontra-se instituída e organizada pela Lei Complementar nº 183/2010¹².

A Defensoria Pública tem por finalidade ser expressão e instrumento do regime democrático, através da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa dos vulneráveis, de forma integral e gratuita, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, individual e coletivamente¹³.

A finalidade da Defensoria Pública materializa, na realidade, todas as ondas de acesso à justiça, perpassando pela assistência judiciária aos vulneráveis (tanto na perspectiva individual, como coletivamente), pela proteção dos direitos metaindividuais (difusos e coletivos) e pela redução da desigualdade de gênero e raça, assim como pela promoção da inclusão digital e da utilização das técnicas processuais efetivas e dos meios alternativos de solução de conflitos, com a simplificação dos procedimentos, a fim de garantir direitos e resolver, de forma eficaz, conflitos¹⁴.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça reconhece que a finalidade da atuação da Defensoria Pública é qualificada e enobrecida por sempre estar ao lado dos estritamente carentes de recursos

financeiros (os miseráveis e os pobres), os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), além de atuar em favor de todos os que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico, ou político, “necessitem” da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado¹⁵.

Em síntese, pode-se afirmar que a finalidade da Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, é servir como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e vulneráveis, com utilização prioritária de meios alternativos de solução de conflitos e de simplificação dos procedimentos, que traduzam garantia de direitos e resolução de conflitos, de forma eficaz.

“A tutela jurisdicional tradicional não é o único meio capaz de conduzir as pessoas à ordem jurídica justa, eliminando conflitos e satisfazendo pretensões justas” (Dinamarco, 2009, p. 122).

Ademais, a jurisdição tradicional envolve custos financeiro e psicológico que, em muitas vezes, sequer traduzem como resultado a expectativa pretendida pelas partes.

Nesse panorama, a resolução extrajudicial das demandas se revela como instrumento de redução/eliminação das dificuldades próprias do meio estatal, entre as quais, podem ser citados os custos do processo, sua excessiva duração e o formalismo processual (Idem, p. 127- 128).

Nessa ordem de ideias, nos termos do art. 4º, inciso II, da Lei Complementar 80/94, a Defensoria Pública possui como função institucional a promoção prioritária da solução extrajudicial dos litígios, com composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos, com fito de promover a efetiva resolução de conflitos, que traduza a real expectativa das partes, além de servir como instrumento de gestão processual¹⁶.

Em igual sentido, a Lei Complementar nº 183/2010, que institui e organiza a Defensoria Pública do Estado de Sergipe – DPESE, estabelece, em norma de reprodução obrigatória, que a resolução extrajudicial de conflitos também é objetivo institucional da DPESE (art. 4º, inciso II)¹⁷.

Dessa forma, conclui-se que a Defensoria Pública possui como marca a atuação voltada à primazia da resolução extrajudicial de conflitos como instrumento de justiça e de atendimento às reais expectativas das partes, além de servir de instrumento de gestão processual.

3. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA: MITO E REALIDADE

O fenômeno da judicialização da saúde pública é uma problemática que vem causando sérios problemas à gestão processual, assim como à sustentabilidade do Sistema Único de Saúde, dado que, há mais de uma década, embora o Judiciário tente reduzir o número de ajuizamento de ações sobre saúde, estas continuam a crescer exponencialmente¹⁸.

No referido período, tanto o Superior Tribunal de Justiça, assim como o Supremo Tribunal Federal, criaram diversos filtros, com intuito de servirem como instrumento de gestão processual de feitos de saúde pública, a exemplo: a) Tema 500, do STF que trata da responsabilidade da União sobre o fornecimento de medicamentos não registrados na Anvisa; b) Tema 06, do STF que trata da responsabilidade do Poder Público pelo fornecimento de medicamentos não padronizados; c) Tema 793, do STF que trata da responsabilidade solidária sobre os tratamentos de saúde; e d) Tema 106, do STJ que trata de responsabilidade do Poder Público sobre o fornecimento de medicamentos não padronizados¹⁹.

Apesar de todas essas medidas, segundo dados do Portal Saúde em Números do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, somente em 2023 tivemos, nacionalmente, 248,1 mil novos processos de saúde pública e, embora o Judiciário tenha promovido o julgamento de 261,61 mil processos de saúde pública no mesmo período, permanece um

resíduo líquido de 357,87 mil processos de saúde pública pendentes de julgamento²⁰.

Especificamente em relação ao Estado de Sergipe, tem-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe - TJSE, em 2023, recebeu 1.446 novos processos de saúde pública e, apesar do TJSE ter promovido o julgamento de 1.234 processos de saúde pública em 2023, permanece um resíduo líquido de 1.457 processos de saúde pública pendentes de julgamento²¹.

Nesse panorama, tem-se que é um mito afirmar que a criação de filtros judiciais de gestão processual é instrumento efetivo à racionalização da judicialização, visto que, na realidade, apesar de todas as medidas adotadas pelo Judiciário, a judicialização da saúde pública continua a crescer a passos largos.

4. CÂMARA DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS DE SAÚDE DA DEFENSORIA PÚBLICA - CRLS

A Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – CRLS nasceu, em 2017, de um projeto pessoal do Defensor Público Saulo Lamartine Macedo e como um anexo do Núcleo de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Sergipe, quando referido Defensor Público era o Diretor do Núcleo de Saúde²².

Tinha-se um enorme problema a ser resolvido: até 2016, a Defensoria Pública do Estado de Sergipe era a protagonista da judicialização no Estado de Sergipe. A título de registro histórico, tem-se que: a) em 2015, somente em Aracaju (capital do Estado de Sergipe) a Defensoria Pública de Sergipe realizou 965 atendimentos de saúde pública, tendo resolvido administrativamente apenas 39 solicitações e judicializado 926 casos; e b) em 2016, também somente em Aracaju, no período de janeiro a novembro, a Defensoria Pública de Sergipe realizou 814 atendimentos de saúde pública, tendo resolvido administrativamente apenas 81 solicitações e judicializado 733 casos²³.

Além disso, tinha-se outro problema, qual seja, antes da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, todas as demandas de saúde pública

eram movidas exclusivamente contra Estado de Sergipe, em virtude de 02 motivos: facilidade de sequestro judicial e prazo de cumprimento da obrigação. Ou seja, na maioria das vezes, o Estado de Sergipe não recebia o financiamento do tratamento de saúde pretendido, que era de atribuição do Município de Aracaju (por exemplo), mas, mesmo assim, era demandado e obrigado a cobrir o tratamento²⁴. Para resolução das problemáticas impostas, partiu-se de 03 premissas básicas: a) as demandas de saúde devem ter um tratamento multidisciplinar, sendo o ator jurídico, por si só, insuficiente à resolução da questão; b) as prestações de saúde pública devem ser perquiridas junto ao ente que recebe o respectivo financiamento para prestar o tratamento de saúde, seja em decorrência de responsabilidade legal (Lei 8.090/90), seja em decorrência das pactuações firmadas entre os entes, onde os recursos para a prestação do tratamento de saúde são transferidos para o município executor; e c) compatibilização do Direito Integral à Saúde (previsto nos artigos 6º e 196, da CF) com a função prioritária da Defensoria Pública de promover a resolução consensual de conflitos (art. 4º, inciso II, da LC 80/94), para compreender que a obrigação do Estado Brasileiro se encontra no fornecimento das políticas públicas existentes no Sistema Único de Saúde, exceto se inexistente tratamento com idêntica eficácia no SUS, para enfermidade, hipótese que surge o direito do assistido obter o tratamento²⁵.

Com base em tais premissas, nasce, em 2017, materialmente, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, onde a Defensoria Pública do Estado de Sergipe rompeu com a tradicional solidariedade entre os entes. Assim, quando não exitosa a resolução administrativa, passou-se a demandar exclusivamente contra o ente que recebia o financiamento do tratamento de saúde padronizado. Já nos casos dos tratamentos não padronizados, a judicialização era realizada contra o município de residência e contra o Estado de Sergipe (dividia-se a equação financeira entre os entes já na inicial)²⁶.

Em decorrência do sucesso da prática, o Conselho Superior da Defensoria Pública, por meio da Resolução 010/2018²⁷, transformou a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – CRLS em órgão da Defensoria Pública, tendo designado o Defensor Público Saulo Lamartine Macedo (autor do projeto) como Diretor da CRLS, que regulamentou o funcionamento dela por meio da Portaria 01/2018-CRLS²⁸.

A CRLS é um instrumento pré-processual e de aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde, dado que permite que este resolva, por meio de sua própria rede e sem intervenção judicial, as negativas de tratamento prescritas, reduzindo/eliminando os custos financeiro e temporal que envolve a judicialização da saúde, além de permitir ao gestor a previsibilidade de recursos, para adequada formulação de políticas públicas, com a eliminação de sequestros judiciais²⁹.

Ademais, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública de Sergipe, com poucos recursos materiais e humanos, é capaz de reduzir substancialmente a judicialização e identificar os principais fatores que ensejam esta, além de permitir a mensuração do reflexo quantitativo e financeiro de sua atuação, dando efetividade ao princípio constitucional da eficiência³⁰.

Tal circunstância somente é possível pela presença de equipe-técnica dos entes envolvidos e do acesso destas à regulação dentro da DPE, o que permite a rápida identificação e resolução da demanda de saúde pelo próprio ente, por meio da sua própria rede e sem intervenção judicial, reduzindo/eliminando os custos financeiro e temporal que envolvem a judicialização da saúde, além de permitir ao gestor a previsibilidade de recursos, para devida formulação de políticas públicas, com a eliminação de sequestros judicial³¹.

São objeto da CRLS os tratamentos de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, que tiveram sua solicitação negada ou haja mora irrazoável no fornecimento do tratamento de saúde solicitado e que tenham sido requeridos pelos assistidos da Defensoria Pública, que são aqueles com renda de até 3 salários-mínimos ou que atendam aos requisitos

de temperamento do requisito objetivo estabelecidos pela Resolução 09/2014³², do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de Sergipe. Ou seja, quase a totalidade dos tratamentos de saúde dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS são atendidos pela CRLS³³.

A CRLS apresenta a seguinte composição: 1) Direção da CRLS – é realizada por um Defensor Público; 2) Triagem – é realizada 03 servidores (sendo 2 psicólogos) e 04 estagiários, com funcionamento no período de 07:00 as 17:00 de segunda a sexta-feira, sendo todos funcionários/ estagiários da Defensoria Pública; 3) Equipe técnica: a) 4 enfermeiros, sendo 02 fornecidos pelo Município de Aracaju, 01 fornecido pelo Estado de Sergipe e 01 fornecido pelo Município de Nossa Senhora do Socorro-SE; e b) 03 farmacêuticos, sendo 01 fornecido pelo Município de Aracaju e 02 fornecidos pelo Estado de Sergipe, sendo válido destacar que inexistem ônus para DPE em relação ao corpo técnico, dado que todos são cedidos a DPE, mediante acordo de cooperação técnica³⁴.

A Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – CRLS tem como principal problemática enfrentada a má judicialização da saúde pública, que é aquela que objetiva obrigar ao Sistema Único de Saúde – SUS a fornecer tratamentos não padronizados ou de marca, embora o SUS tenha tratamentos com idêntica eficácia terapêutica, o que acarreta grave dano ao sistema único de saúde, que se vê obrigado a arcar com altos custos de tratamentos de saúde, que são cominados em ações judiciais para execução no setor privado (através de sequestros judiciais), embora exista alternativa terapêutica com idêntica eficácia no Sistema Único de Saúde, prejudicando todo o sistema e a coletividade, dado que quantias vultosas são destinadas a referidos tratamentos que poderiam ser realizados no Sistema Único de Saúde de forma substancialmente mais econômica (tratamentos de saúde padronizados), além de retirar dinheiro da formulação de políticas públicas para sociedade³⁵.

O fluxograma de atendimento se inicia com o comparecimento do assistido à triagem da CRLS, munido da respectiva documentação,

notadamente exames, laudo médico detalhado (contendo informações sobre a enfermidade, todas as alternativas terapêuticas já utilizadas e as consequências que acarretarão ao paciente, caso o tratamento de saúde solicitado não seja fornecido com a maior brevidade possível), cartão SUS, documentos pessoais e solicitação administrativa³⁶.

Ato contínuo, a documentação é encaminhada à equipe técnica da CRLS que promoverá a avaliação técnica e resolução administrativa da questão. Ex: o médico prescreveu o medicamento de uso contínuo MIMPARA 30 MG para o assistido, medicamento que custa por volta de R\$ 900 reais³⁷.

Ao analisar o caso, a equipe técnica da CRLS verificou que a prescrição não atendia o PCDT da enfermidade, que o SUS fornecia o medicamento calcitriol para tratamento da enfermidade e que inexistia justificativa para impossibilidade de uso do calcitriol, tendo emitido nota técnica nesse sentido. Diante disso, a triagem convoca o assistido e solicita que este retorne ao médico com a nota técnica da CRLS, para que o médico justifique a impossibilidade de uso do calcitriol (medicamento que custa por volta de R\$ 10,00 reais) ou, caso possível o uso, efetue a substituição terapêutica do MIMPARA pelo calcitriol³⁸.

Na maioria das vezes, o médico que faz o acompanhamento do assistido promove a substituição terapêutica e a questão resta resolvida administrativamente, sendo o assistido encaminhado ao órgão de dispensação para retirada da medicação. No referido caso, por exemplo, tem-se uma economia aproximada mensal de 890 reais e anual de 10.680,00 para o Sistema Único de Saúde, sendo certo que, por se tratar de medicamento de uso contínuo, a economia vai ter prospecção para futuro, conforme a expectativa de vida do paciente³⁹.

Essa mesma lógica se aplica a todos os tratamentos de saúde no Sistema Único de Saúde requeridos, via CRLS, existindo judicialização apenas nos casos de desabastecimento, mora não razoável e impossibilidade de utilização do substituto terapêutico existente no SUS⁴⁰.

Outra falha identificada pela CRLS é o erro/omissão no cadastramento de circunstância relevante que interfere na correta classificação do grau de prioridade do caso do paciente. Muitas vezes, em procedimentos médicos, a porta de entrada não efetua o cadastramento correto de circunstância relevante, a exemplo de carcinoma, o que interfere na definição do grau de prioridade da cirurgia do paciente e faz com que este vá para o final da fila, ao invés de estar no início da fila⁴¹. Um exemplo concreto desse ocorreu com um assistido famoso e conhecido como Falcão (campeão mundial de Full Contact). O médico prescreveu para ele o tratamento Vitrectomia e classificou o caso como prioridade 1, dado o risco iminente de cegueira, mas a CRLS constatou que a porta de entrada não tinha cadastrado referida circunstância relevante no sistema, o que fez ele ir para o final da fila. Após contato da CRLS com a regulação e solicitação da correção no sistema do critério de classificação do assistido, o paciente fez o procedimento cirúrgico 15 dias depois, evitando-se a judicialização e sequestro de um tratamento que custava na rede privada a quantia de R\$ 35 mil reais, além de possibilitar que o próprio sistema de saúde se aperfeiçoasse e corrigisse sua falha⁴².

Nesse contexto, conclui-se que a atuação da CRLS possibilita melhorias do Sistema Único de Saúde e, ao mesmo tempo, em que efetiva a garantia do acesso à saúde a todos, evita que sejam cominadas ao erário obrigações indevidas, a exemplo de tratamentos não padronizados, sem evidência científica e com alternativa terapêutica com idêntica eficácia no Sistema Único de Saúde - SUS, além de possibilitar a previsão de receitas pelo gestor para devida formulação e implementação de políticas públicas necessárias à sociedade⁴³.

Segundo dados extraídos do Prêmio Saúde e Justiça do Conselho Nacional de Justiça: a) em 2017, somente em Aracaju a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública - CRLS realizou 837 atendimentos de saúde pública, sendo 329 casos solucionados administrativamente, 457 demandas judicializadas e 51 orientações

de fluxo, com percentual médio de resolução administrativa de 41,85 por cento e economia aos cofres públicos de R\$ 8.102.265,48; b) em 2018, somente em Aracaju a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública - CRLS realizou 897 atendimentos de saúde pública, sendo 326 casos solucionados administrativamente, 307 demandas judicializadas e 264 orientações de fluxo, com percentual médio de resolução administrativa de 51,50 por cento e economia aos cofres públicos de R\$ 13.764.742,02; c) em 2019, somente em Aracaju a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública - CRLS realizou 1012 atendimentos de saúde pública, sendo 277 casos solucionados administrativamente, 301 demandas judicializadas e 434 orientações de fluxo, com percentual médio de resolução administrativa de 47,92 por cento e economia aos cofres públicos de R\$ 9.321.870,083; d) em 2020, em virtude da pandemia somada a mudança de sede, restou impossibilitada a mensuração dos dados; e) em 2021, somente em Aracaju a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública - CRLS realizou 3014 atendimentos de saúde pública, sendo 2666 orientações de fluxo, 133 casos solucionados administrativamente e 215 demandas judicializadas, com percentual médio de resolução administrativa de 38,21 por cento e economia aos cofres públicos de R\$ 4.646.653,24; f) em 2022, somente em Aracaju a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública - CRLS realizou 2492 atendimentos de saúde pública, sendo 2047 orientações de fluxo, 197 casos solucionados administrativamente e 248 demandas judicializadas, com percentual médio de resolução administrativa foi de 44,26 por cento e economia aos cofres públicos de R\$ 8.584.864,60; e g) em 2023, somente em Aracaju a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública - CRLS realizou 3389 atendimentos de saúde pública, sendo 2833 orientações de fluxo, 239 casos solucionados administrativamente e 317 demandas judicializadas, com percentual médio de resolução administrativa de 42,98 por cento e economia aos cofres públicos de R\$ 4.162.064,29⁴⁴.

Referidos valores são mensurados pela servidora integrante da CRLS e cedida pelo Município de Aracaju, que os elabora por meio da seguinte operação: valor constante no orçamento que ensejaria o sequestro da quantia necessária ao resultado prático equivalente - valor do tratamento no Sistema Único de Saúde (valor este constante na tabela SIGTAP - tabela de acesso público na internet), sendo válido ressaltar que os valores de um exercício financeiros são totalizados apenas em janeiro do exercício financeiro seguinte, motivo pelo qual, em relação a 2024, ainda não foi mensurado o percentual de economia⁴⁵.

Por fim, além dos referidos resultados: a) a CRLS constatou que as principais causas de judicialização estavam nas pactuações, na classificação do critério de prioridade e nas prescrições em desconformidade com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas das Enfermidades, embora existisse alternativa terapêutica com idêntica eficácia no Sistema Único de Saúde; e b) a CRLS formou um banco de dados dos principais tratamentos de saúde postulados na DPE, que possibilita ao gestor formular políticas públicas relativas aos agravos que acarretam os tratamentos de saúde solicitados, especialmente com espeque na prevenção deles⁴⁶.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jurisdição tradicional é insuficiente ao tratamento da crise de gestão processual das demandas de saúde pública enfrentada pelo Judiciário Brasileiro e não é o único meio de conduzir as pessoas à ordem jurídica justa.

O ator jurídico é insuficiente, por si só, para resolução das demandas de saúde pública, que exigem atuação multidisciplinar, com expressa manifestação da equipe técnica sobre a existência e eficácia de alternativas existentes no Sistema Único de Saúde para tratamento da enfermidade do assistido.

Nessa toada, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Sergipe - CRLS surge como instrumento pré-

processual de resolução administrativa das demandas de saúde e essencial à racionalização da judicialização e à economia de recursos públicos.

Por fim, tem-se que a atuação da CRLS não apenas acarreta a redução da judicialização e a economia de recursos públicos, mas também permite o aperfeiçoamento do SUS e realiza a finalidade institucional da Defensoria Pública de promover a primazia da resolução administrativa dos conflitos e de atender à real expectativa dos vulneráveis, com o devido equilíbrio da balança da justiça e concretização do Estado Social.

NOTAS

- ¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. Judicialização da saúde e a distinção entre o controle e a intervenção. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2023/judicializacao-da-saude-e-a-distincao-entre-o-controle-e-a-intervencao/>>. Acesso em: 18. Ago. 2024.
- ² CONJUR. Triáde dos repetitivos de saúde: a judicialização após vereditos de STJ e STF. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/viviane-pereira-triade-repetitivos-saude/>>. Acesso em: 19 Ago. 2024.
- ³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. Justiça em números. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 19 Ago. 2024
- ⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. Justiça em números. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>>. Acesso em: 19 Ago. 2024.
- ⁵ MIGALHAS. Amicus democratiae e custos vulnerabilis: a Defensoria Pública como instrumento do regime democrático. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/314104/amicus-democratiae-e-custos-vulnerabilis-a-defensoria-publica-como-instrumento-do-regime-democratico>>. Acesso em: 26 Ago. 2024
- ⁶ SILVA, Holden Macedo da. Defensor “Dativo” ou Defensor “Ad Hoc”: Razões para o seu banimento do processo civil e do processo penal. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6204/defensor-dativo-ou-defensor-ad-hoc>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.
- ⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3943. Julgada em: 07.05.2015. Publicada em: 05.08.2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307366526&ext=.pdf>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.
- ⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agint no REsp nº 1573481/PE (2015/0312195-6). Julgado em: 26.04.2016. Publicado em: 27.05.16. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp1573481>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- ⁹ SCIELO. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/rMvxvccB5ZNV6ZTNhJddDWz/?format=pdf>>. Acesso em: 18 Ago. 2024.

- 10 BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- 11 BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 80, DE 12 DE JANEIRO DE 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- 12 ALESE. LEI COMPLEMENTAR Nº 183, DE 31 DE MARÇO DE 2010. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C1832010.html?identificador=30003A004C00>. Acesso em: 18 Ago. 2024.
- 13 BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 80, DE 12 DE JANEIRO DE 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- 14 CONJUR. As sete ondas renovatórias de acesso à Justiça e a Defensoria Pública. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jan-08/marcos-oliveira-sete-ondas-renovatorias-acesso-justica/>>. Acesso em: 18 Ago. 2024.
- 15 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agint no REsp nº 1573481/PE (2015/0312195-6). Julgado em: 26.04.2016. Publicado em: 27.05.16. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp1573481>. Acesso em: 26 ago. 2024.
- 16 BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 80, DE 12 DE JANEIRO DE 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- 17 ALESE. LEI COMPLEMENTAR Nº 183, DE 31 DE MARÇO DE 2010. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C1832010.html?identificador=30003A004C00>. Acesso em: 18 Ago. 2024.
- 18 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. Judicialização da saúde e a distinção entre o controle e a intervenção. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2023/judicializacao-da-saude-e-a-distincao-entre-o-controle-e-a-intervencao>>. Acesso em: 18. Ago 2024.
- 19 CONJUR. Triade dos repetitivos de saúde: a judicialização após vereditos de STJ e STF. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/viviane-pereira-triade-repetitivos-saude/>>. Acesso em: 19 Ago. 2024. ²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Justiça em números. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 19 Ago. 2024.
- 21 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Justiça em números. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>>. Acesso em: 19/07/2024.
- 22 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 21 Ago. 2024.
- 23 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 21 Ago. 2024.
- 24 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 21 Ago. 2024.

- 25 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- 26 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- 27 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Resolução 10/2018, do Conselho Superior. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2018/12/RESOLU%C3%87%C3%83O-N.%C2%BA-010.2018.pdf>>. Acesso em: 20 Ago 2024.
- 28 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Portaria 01/2018, da Direção da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde - CRLS. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2018/12/Portaria-01.2019-CRLS.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2024.
- 29 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Portaria 01/2018, da Direção da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde - CRLS. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2018/12/Portaria-01.2019-CRLS.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2024.
- 30 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Portaria 01/2018, da Direção da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde - CRLS. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2018/12/Portaria-01.2019-CRLS.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2024.
- 31 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Portaria 01/2018, da Direção da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde - CRLS. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2018/12/Portaria-01.2019-CRLS.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2024.
- 32 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Resolução 09/2014, do Conselho Superior. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2015/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-N.%C2%BA-009.2014-HIPOSSUFICI%C3%8ANCIA-ALTERADA-II-TIMBRADO-II.htm>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.
- 33 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Resolução 09/2014, do Conselho Superior. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2015/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-N.%C2%BA-009.2014-HIPOSSUFICI%C3%8ANCIA-ALTERADA-II-TIMBRADO-II.htm>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.
- 34 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Câmara de Resolução de Litígios da Saúde - CRLS. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/?p=21249>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- 35 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Câmara de Resolução de Litígios da Saúde - CRLS. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/?p=21249>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- 36 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.

- ³⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ³⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ³⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ⁴¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ⁴² DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. Campeão Mundial consegue cirurgia no olho através da Defensoria Pública. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/?p=17181>>. Acesso em: 20 Ago. 2024.
- ⁴³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ⁴⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.
- ⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Justiça e Saúde. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.

REFERÊNCIAS

ALESE. **Lei Complementar nº 183, de 31 de Março de 2010**. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C1832010.html?identificador=30003A004C00>. Acesso em: 18 Ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgintnoREsp1573481/PE(2015/0312195-6)**. Julgado em: 26.04.2016. Publicado em: 27.05.16. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp1573481>. Aceso em: 18 ago. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3943**. Julgada em: 07.05.2015. Publicada em: 05.08.2015. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307366526&ext=.pdf>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.

CONJUR. **As sete ondas renovatórias de acesso à Justiça e a Defensoria Pública**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2023-jan-08/marcos-oliveira-sete-ondas-renovatorias-acesso-justica/>>. Acesso em: 18 Ago. 2024.

CONJUR. **Tríade dos repetitivos de saúde**: a judicialização após vereditos de STJ e STF. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/viviane-pereira-triade-repetitivos-saude/>>. Acesso em: 19 Ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números**. Disponível em:< <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 19 Ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Prêmio Justiça e Saúde**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 21 Ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Prêmio Justiça e Saúde**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/premio-justica-e-saude/1a-edicao-do-premio-justica-e-saude-2023/categoria-sistema-de-justica/>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Vol. 1.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Judicialização da saúde e a distinção entre o controle e a intervenção**. Disponível em: < <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/>>

artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2023/judicializacao-da-saude-e-a-distincao-entre-o-controle-e-a-intervencao>. Acesso em: 18. Ago. 2024.

MIGALHAS. **Amicus democratiae e custos vulnerabilis**: a Defensoria Pública como instrumento do regime democrático. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/314104/amicus-democratiae-e-custos-vulnerabilis--a-defensoria-publica-como-instrumento-do-regime-democratico>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.

SERGIPE. Defensoria Pública do Estado de Sergipe. **Câmara de Resolução de Litígios da Saúde - CRLS**. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/?p=21249>>. Acesso em: 22 Ago. 2024.

SERGIPE. Defensoria Pública do Estado de Sergipe. **Campeão Mundial consegue cirurgia no olho através da Defensoria Pública**. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/?p=17181>>. Acesso em: 20 Ago. 2024.

SERGIPE. Defensoria Pública do Estado de Sergipe. **Portaria 01/2018**, da Direção da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde - CRLS. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2018/12/Portaria-01.2019-CRLS.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2024

SERGIPE. Defensoria Pública do Estado de Sergipe. **Resolução 09/2014**, do Conselho Superior. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2015/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-N.%C2%BA-009.2014-HIPOSSUFICI%C3%84NCIA-ALTERADA-II-TIMBRADO-II.htm>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.

SERGIPE. Defensoria Pública do Estado de Sergipe. **Resolução 10/2018**, do Conselho Superior. Disponível em: <<https://www.defensoria.se.def.br/wp-content/uploads/2018/12/RESOLU%C3%87%C3%83O-N.%C2%BA-010.2018.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2024.

SILVA, Holden Macedo da. **Defensor “Dativo” ou Defensor “Ad Hoc”**: Razões para o seu banimento do processo civil e do processo penal. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6204/defensor-dativo-ou-defensor-ad-hoc>>. Acesso em: 26 Ago. 2024.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Aplicação do Princípio da Simetria pelo Supremo Tribunal Federal em Julgamento de Dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe

*Vivian Ramos Silveira**

*Jadson Correia de Oliveira***

RESUMO

O presente artigo científico analisa as mudanças realizadas na Constituição do Estado de Sergipe, operadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de quinze ações de controle concentrado de constitucionalidade, que invalidaram alguns de seus dispositivos, a fim de observar se houve a aplicação do princípio da simetria, como este princípio foi aplicado, e se esse cenário se adequa ao modelo de federalismo adotado pela atual Constituição Federal.

Palavras-chave: Princípio da Simetria; Federalismo; Constituição Estadual.

* Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Assessora na Procuradoria Geral do Estado de Sergipe (PGE/SE).

** Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Ius Gentium Conimbrigae - IGC/CDH, da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP. Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco - ESMAPE. Professor do Centro Universitário do Rio São Francisco - UniRios. Professor Adjunto da Universidade Federal de Sergipe e docente do Programa de Pós-Graduação, mestrado em Direito, na mesma instituição.

APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SYMMETRY BY THE FEDERAL SUPREME COURT IN THE TRIAL OF DEVICES OF THE CONSTITUTION OF THE STATE OF SERGIPE

ABSTRACT

This scientific article analyzes the changes made to the Constitution of the State of Sergipe by the Federal Supreme Court in the judgment of fifteen actions of concentrated control of constitutionality, which invalidated some of its provisions, in order to observe whether the principle of symmetry was applied, how this principle was applied, and whether this scenario is in line with the model of federalism adopted by the current Federal Constitution.

Keywords: Principle of Symmetry. Federalism. State Constitution.

1. INTRODUÇÃO

Um Estado federal possui a árdua tarefa de manter a unidade em face das diversidades dos seus entes componentes. A preservação dessas diversidades é de suma importância, razão pela qual os Estados Membros de uma federação são dotados de autonomia, seja para legislar, seja para administrar e organizar seus respectivos territórios.

Contudo, o estudo da teoria do Poder Constituinte revela que essa autonomia dos entes federativos deve ser limitada, face às normas exaradas por um Poder Constituinte originário, que funda a ordem jurídica de determinado país, tendo sua expressão máxima, no caso do Brasil, na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a atual Constituição brasileira trouxe limitações ao Poder Constituinte dos Estados, no entanto, não as delimitou bem. Isso porque, nos seus arts. 25 e 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Constituinte especificou que os Estados, no âmbito da criação de suas próprias Constituições, devem observar “os princípios desta Constituição” (Brasil, 1988).

Tendo em vista a ausência de especificação relativa a quais princípios devem ser observados pelas Constituições derivadas, a doutrina e a jurisprudência, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF), trabalham no sentido de estabelecer parâmetros para limitar a autonomia dos Estados Membros.

A partir desses debates emergiu a discussão acerca do princípio da simetria, que, nas palavras do Min. Luiz Fux, “trata-se de uma limitação à capacidade de auto-organização dos Estados Membros em nome de uma unidade constitucional mínima da República, vinculando o tratamento de algumas temáticas ao que previsto na CRFB/1988, em busca do próprio equilíbrio federativo e da harmonia entre os entes” (ADI 5.646/SE).

Nesse viés, o presente artigo será voltado justamente para a análise da aplicação do princípio da simetria no julgamento das Ações

Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 197/SE, 336/SE, 371/SE, 1026/SE, ADI 1106/SE, ADI 1506/SE, 2709/SE, 3077/SE, 4544/SE, 4973/SE, 5011/SE, 5486/SE, 5646/SE, 6642/SE e 7060/SE, selecionadas a partir da delimitação de um marco temporal: após a promulgação das Constituições Federal de 1988 e do Estado de Sergipe, de 1989, até julho de 2024.

A análise dos julgados será feita com base nos estudos dos professores Raul Machado Horta, constitucionalista brasileiro que se debruçou sobre o estudo do federalismo desenhado pela Constituição de 1988, e Marcelo Labanca, que estudou a aplicação do princípio da simetria em julgamentos da Suprema Corte brasileira.

O artigo buscará a resposta para os seguintes questionamentos: O STF aplicou o princípio da simetria nesses julgamentos? Se sim, como ele foi aplicado?

Logo, o objetivo deste artigo científico é averiguar a orientação tomada pela jurisprudência do STF, no âmbito das normas constitucionais do Estado de Sergipe, quanto ao modelo federativo de repartição de competências delineado pela Constituição de 1988 e a aplicação do princípio da simetria.

Nesse ponto reside a importância da pesquisa, pois com o resultado da análise será possível observar como o Supremo Tribunal Federal atuou em relação à autonomia organizatória do Estado de Sergipe, de modo a consagrá-la ou restringi-la, sendo este um assunto de relevância regional, bem como nacional, haja vista que possibilita uma reflexão crítica acerca dos julgamentos realizados pela Suprema Corte.

Para tanto, por meio do método dedutivo, as conclusões teóricas de Raul Machado Horta e de Marcelo Labanca serão aplicadas aos precedentes escolhidos em razão do objeto deste artigo, qual seja, a aplicação do princípio da simetria no julgamento de dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe.

2. O FEDERALISMO DE EQUILÍBRIO E O PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Os Estados federais são aqueles que efetivamente distribuem o poder em termos geográficos, elencando um ente dotado de soberania e, os demais, de autonomia, da qual extraem-se as capacidades de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Para Silva (2003), a federação é “caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”.

No caso brasileiro, a federação é formada “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º, CRFB/88); mais precisamente, são 26 Estados, além do Distrito Federal. Assim, a fim de garantir o equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, técnicas de origem constitucional devem ser aplicadas na análise da organização político-administrativa dos Estados Membros.

Com efeito, umas dessas técnicas é a repartição de competências, que é essencial para definir o tipo de federalismo a ser adotado em um país: se centrípeto, de modo a centralizar os poderes em um ente federal e preordenar os ordenamentos jurídicos estaduais, tornando meramente nominal a autonomia desses entes federativos; ou centrífugo, concedendo maior autonomia e poder de participação aos Estados Membros.

Nesse contexto, a técnica de repartição de competências estampada na CRFB/88, de acordo com Horta (1995), estabeleceu uma competência mista, de legislação concorrente ou comum, a ser explorada pela Federação e pelos Estados. A denominada “técnica de repartição vertical de competências” consagrou um “condomínio legislativo”, de modo que a União seria responsável pela edição de diretrizes essenciais, marcadas pela generalidade, “normas gerais”, enquanto os Estados Membros teriam liberdade para afeição as normas gerais

às realidades específicas de seus territórios, permitindo uma maior atuação legislativa e administrativa desses entes.

Assim, de acordo com o autor, a repartição de competências delineada na CRFB/88 tenta romper o paradigma do federalismo centrípeto, central, hegemônico, para consagrar o federalismo de equilíbrio. No entanto, essa concepção é objeto de constante questionamento perante o STF, uma vez que é sopesada face ao teor do art. 11 do ADCT e do art. 25 da CRFB/88, os quais estabelecem a necessidade das constituições estaduais “observarem os princípios desta Constituição”.

Isso porque, independentemente do modelo de repartição de competências adotado, é cediço que os Estados Membros devem observância às normas constitucionais que fundam o modelo de Estado, às “normas centrais”, nomenclatura dada por Horta (1995) às normas de “observância obrigatória”, que estabelecem um mínimo de coesão ao sistema federalista.

Ocorre que não é tarefa fácil delimitar quais normas constitucionais são de observância compulsória. Nesse contexto, o professor Araújo (2008) expôs a seguinte classificação das normas centrais: princípios sensíveis; normas de preordenação institucionais; princípios estabelecidos; e, por fim, princípios extensíveis.

Os princípios extensíveis merecem destaque para os fins do presente artigo, pois dão azo à atuação interpretativa do STF, que busca delimitar quais normas constitucionais devem ou não ser estendidas às constituições estaduais, sob o pretexto de manter a unidade e coerência federativa.

Para exemplificar, cita-se a norma constitucional que dá ao Presidente da República a iniciativa privativa de apresentação de projeto de lei que fixe ou modifique o efetivo das forças armadas (art. 61, §1º, I, da CRFB/88). Observe-se que a Constituição, no caso dessa norma, não prevê em nenhum de seus dispositivos a obrigatoriedade de sua reprodução no plano estadual.

Assim, *mutatis mutandis*, no cenário de um Estado, a competência privativa seria do Governador, para projetos que fixem ou modifiquem o efetivo das Polícias Militares; é justamente na análise dessas normas, “princípios extensíveis”, quando impugnadas por meio do controle concentrado de constitucionalidade, que o STF decide pela aplicação ou não do princípio da simetria.

Ocorre que, de acordo com Araújo (2008), é preciso averiguar a natureza do princípio da simetria: se é um verdadeiro princípio constitucional, de natureza vinculante, ou se é um princípio de hermenêutica jurídica, cuja aplicação é voltada para a atividade do intérprete, que busca delimitar a aplicação das diretrizes constitucionais da repartição de competências :

Em verdade, o princípio da simetria estará sendo entendido como uma norma se for utilizado como parâmetro para declarar a inconstitucionalidade de uma lei. Por outro lado, estará sendo entendido enquanto um princípio de hermenêutica se for utilizado como meio para se buscar uma norma parâmetro dentro do texto constitucional, a fim de identificar a necessidade de extensão, ou não, para se avaliar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou constituição estadual em face ao texto constitucional federal. (Araújo, 2008, p. 167)

Sendo adotado como princípio de hermenêutica, Araújo (2008) subdivide sua aplicação em simetria vedatória, facultativa e impositiva. Esta espécie será observada quando a Corte aplica-la para identificar uma norma de extensão constitucional e considera-la de observância obrigatória pelos Estados Membros, restringindo suas autonomias, obrigando-os a uma verdadeira reprodução do modelo federal.

A simetria facultativa, ao revés, não classifica uma norma constitucional como sendo de extensão, pois conclui que a reprodução do dispositivo identificado não é obrigatória, mas facultativa.

Por fim, na simetria vedatória, o Supremo recusa a tese de reprodução compulsória da norma no plano estadual, concluindo pela necessidade de se estabelecer a assimetria no caso em análise, uma vez que determinadas disposições do modelo federal não podem ser reproduzidas nas esferas estaduais.

O presente artigo não busca delimitar qual a natureza do princípio da simetria, mas identificar se, e como, esse princípio foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe.

Para tanto, será adotada a distinção exposta por Araújo (2008) entre princípio constitucional e princípio de hermenêutica jurídica, e no âmbito deste, as espécies de simetrias vedatória, facultativa e impositiva.

3. A SIMETRIA DENTRO DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE

Neste tópico serão analisadas 15 decisões do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que impugnaram dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe de 1989 (CE/SE).

O critério temporal foi utilizado para a seleção das decisões, pois foram selecionadas apenas aquelas exaradas pela Corte após a Constituição de 1988, cujas normas impugnadas pertenciam à Constituição sergipana de 1989.

A pesquisa jurisprudencial foi feita na aba “jurisprudência” do site do STF, e os critérios de pesquisa utilizados foram o termo “Sergipe” e, no campo “classe”, foram marcadas as ações de controle abstrato de constitucionalidade: Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

Apartir do resultado encontrado (153 decisões), foram selecionados os acórdãos que julgavam dispositivos da Constituição estadual, excluídos aqueles que tratavam do controle abstrato de leis infraconstitucionais, bem como os dados anteriormente à 1988. Ademais, foram excluídos da análise os processos em que o Estado de Sergipe figurava como “parte interessada”, não como “parte requerente/requerida”. Ao final, restaram as 15 decisões doravante analisadas.

3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 197/SE

Na ADI 197/SE, cujo julgamento data de 03/04/2014, o STF analisou a constitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe que dispunham acerca da criação de controle externo do poder judiciário e da possibilidade de organização judiciária estadual por parte do Governador do Estado (arts. 61, inciso III, e 115, parágrafo único, da CE/SE).

Nos termos do voto do relator, Min. Gilmar Mendes, a ação foi julgada procedente, por unanimidade, para declarar a inconstitucionalidade de ambos artigos impugnados, posto que o art. 61, III, confrontava diretamente o art. 125, §1º da CRFB/88, que estabelece a iniciativa do Tribunal de Justiça estadual para a lei de organização judiciária respectiva, sendo, portanto, norma de observância obrigatória pelas constituições estaduais.

Nessa hipótese, tem-se inconstitucionalidade direta à letra de lei da Constituição Federal de 1988, não havendo que se falar em aplicação do princípio da simetria.

No que se refere à declaração de inconstitucionalidade do art. 115, o Ministro limitou-se a reproduzir decisão do STF que entendia pela impossibilidade de os Estados Membros criarem, em suas Constituições, órgão de controle interno ou externo do Poder Judiciário local; assim, no tocante a esse ponto, não é possível analisar os argumentos decisórios do trecho colacionado pelo Ministro.

3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade 336/SE

Na ADI 336/SE, cujo julgamento data de 10/02/2010, foram impugnados dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe e do seu ADCT; o Tribunal, quanto aos arts. 14, V, e 274, da CE/SE, não decidiu em unanimidade, razão pela qual esses dispositivos serão analisados por último. Houve também a perda do objeto quanto aos artigos 28 e 46 da CE/SE, que sofreram alterações substanciais. A seguir, serão resumidamente analisadas as conclusões do STF.

Inicialmente, analisou-se o art. 23, V e VI da Constituição sergipana, que trazia novas hipóteses de intervenção estadual nos municípios: a primeira em face de corrupção na administração municipal e a segunda quando o Município deixasse de recolher por seis meses os valores devidos à Previdência Social. O relator, Min. Eros Grau, declarou a inconstitucionalidade de ambas previsões, face à violação do art. 35 da CRFB/88, norma de reprodução obrigatória, que estabelece hipóteses taxativas de intervenção estadual nos municípios, tendo-se, portanto, inconstitucionalidade direta, sem aplicação do princípio da simetria.

Dando prosseguimento, o Min. Relator declarou a inconstitucionalidade parcial do art. 37 da CE/SE, que vinculava de 3% a 5% da receita estadual à proposta orçamentária da Assembleia Legislativa, mas não indicou norma parâmetro ou princípio utilizado para se chegar à inconstitucionalidade.

Em seguida, declarou a inconstitucionalidade parcial de norma semelhante (art. 95, §1º da CE/SE), que vinculava 3% da receita estadual ao Poder Judiciário, sob o pretexto de que a CRFB/88 não estabelece esse limite. Houve, então, desprestígio da autonomia do ente estadual, sem que a CRFB/88 ao menos estabelecesse norma parâmetro na matéria.

Posteriormente, o Min. Eros Grau declarou a inconstitucionalidade do art. 100 da CE/SE, cujo teor era o seguinte: “Art. 100. O reajuste da remuneração dos servidores do Poder Judiciário far-se-á sempre na

mesma data do reajuste dos magistrados.” Isso porque houve violação direta à norma de reprodução obrigatória, o art. 37, XVIII, da CRFB/88.

Igualmente, houve a declaração de inconstitucionalidade do art. 46 da CE/SE, que previa realização de concurso interno entre os delegados de polícia, violando frontalmente a norma de observância obrigatória constante no art. 37, II, da CRFB/88 (inconstitucionalidade direta).

A ação foi julgada improcedente quanto aos arts. 106, §2º, 235, §§1º e 2º, e 13 do ADCT estadual. Em todos os casos houve prestígio à autonomia do Estado de Sergipe, em especial no que se refere ao art. 235, §§1º e 2º, que destina verbas à pesquisa científica e tecnológica, de ao menos meio por cento da arrecadação tributária. O Min. Relator considerou que a CRFB/88 faculta aos Estados essa destinação à área.

Por fim, a Corte divergiu na análise de dois artigos. O primeiro foi o art. 14, V, da CE/SE, que previa a perda do mandato do prefeito que assumisse outro cargo na administração pública direta ou indireta, estadual ou municipal, salvo aprovação em concurso público realizado antes de sua eleição. Ocorre que o Min. Marco Aurélio defendeu a constitucionalidade da norma, para evitar o exercício concomitante dos cargos pelo prefeito, mas restou vencido, uma vez que se reconheceu a violação direta ao art. 29, XIV, da CRFB/88, que, de fato, é norma central e de reprodução obrigatória, havendo inconstitucionalidade direta, conforme a classificação de Araújo (2008).

Por último, temos a discussão acerca da constitucionalidade do art. 274 da CE/SE: “Art. 274. Após a promulgação desta Constituição, serão enquadrados no nível IV-S os professores estatutários que tenham qualquer curso de nível superior”. O Min. Relator considerou inconstitucional o dispositivo por violação direta ao teor do art. 37, II, da CRFB/88, norma de observância obrigatória. A ementa do julgado considera que foram vencidos os Ministros Ayres Britto e Marco Aurélio; no entanto, da análise dos votos pertinentes a esse artigo, extrai-se que houve mera discussão quanto à literalidade do teor dispositivo, o que, ao final, não influenciou no julgamento pela inconstitucionalidade.

3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade 371-2/SE

Na ADI 371-2/SE, cujo julgamento data de 05/09/2002, o STF analisou a constitucionalidade do art. 13, XVII, da CE/SE, que conferia imunidade processual aos vereadores dos Municípios do Estado.

Nesse caso, a ação foi julgada procedente por maioria de votos; nos termos do voto do Ministro relator, Maurício Corrêa, houve violação ao art. 22, I, da CRFB/88, pois é de competência privativa da União legislar sobre direito penal e processual penal, de modo que o legislador sergipano violou essa norma ao adicionar nova espécie de imunidade processual aos vereadores.

Restou vencido o Min. Marco Aurélio, que, em seu voto, ressaltou que a norma impugnada não violava a Constituição Federal de 1988, mas apenas expressava uma faceta da autonomia do Estado-membro para legislar de maneira diversa daquela prevista na Carta Magna (simetria facultativa).

Assim, o Min. Marco Aurélio mencionou a simetria enquanto princípio de hermenêutica jurídica, em sua forma facultativa, de modo a privilegiar a autonomia do Estado-membro e estabelecer como opcional a reprodução do texto da CRFB/88 em sua Constituição. Dessa forma, o legislador sergipano poderia prever a imunidade material dos vereadores, estabelecida na CRFB/88, como também adicionar-lhes a imunidade processual, legislando de forma autônoma.

No entanto, a Corte decidiu pela inconstitucionalidade da norma, que violou o art. 22, I, da CRFB/88; ou seja, no entender do STF, trata-se de hipótese de inconstitucionalidade direta, o que acarreta a não incidência do princípio da simetria.

3.4 Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.026/SE

Na ADI 1.026/SE, cujo julgamento data de 29/08/2002, o STF se debruçou sobre a constitucionalidade dos §§3º e 4º do art. 86 da CE/SE.

Para julgar a ADI, o Min. Relator, Ilmar Galvão, utilizou-se de julgamento anterior do STF, na ADI 978, que decidiu pela impossibilidade de extensão das imunidades previstas para o Presidente da República aos Governadores dos Estados Membros, por ausência de expressa autorização constitucional, bem como por ferir o princípio republicano e a disposição do art. 22, I, da CRFB/88.

Nesse julgamento, conforme consta do seu voto na ADI 1.026/SE, o Min. Relator restou vencido, pois havia entendido que as normas que conferem imunidades aos Governadores eram amparadas pelo princípio da separação e independência dos Poderes, não gerando a irresponsabilidade dos gestores, mas, ao contrário, garantindo-a.

Logo, conforme analisado anteriormente na ADI 371-2/SE, trata-se, segundo o entendimento da Corte, de hipótese de inconstitucionalidade direta, pois a CE/SE violou a norma contida no art. 22, I, da CRFB/88, bem como o princípio republicano. É interessante notar que, assim como no caso anterior, houve o pronunciamento de um dos Ministros no sentido de que é possível aos Estados Membros legislar a favor da imunidade dos chefes do poder executivo, a despeito de tal regra não estar prevista na CRFB/88, em verdadeiro realce da autonomia dos Estados.

3.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.106/SE

Na ADI 1.106/SE, cujo julgamento data de 05/09/2002, o STF tratou da constitucionalidade do art. 20, §§1º e 2º, da CE/SE, que dispunham acerca da possibilidade de o Estado bloquear o repasse de verbas aos Municípios, nos termos estabelecidos nos respectivos parágrafos da norma.

Em sua análise, o Min. Relator, Maurício Corrêa, pautou-se nas disposições do art. 160 da CRFB/88, que prevê, *numerus clausulus*, as hipóteses em que a verba municipal pode ser bloqueada pelos Estados Membros. Assim, no que se refere ao *caput* do art. 20 da CE/SE, o Min.

Relator não o considerou inconstitucional, por se amoldar à hipótese do inciso I do art. 160 da CRFB/88.

No entanto, quanto aos §§1º e 2º, então impugnados, o Ministro concluiu que haveria inconstitucionalidade, pois o Estado acrescentou outra hipótese de bloqueio dos repasses das verbas municipais, não prevista na CRFB/88, de modo que não haveria que se falar em autorização decorrente da autonomia estadual de auto-organização, limitada pela própria Carta da República, nos dizeres do Ministro.

A decisão foi tomada de forma unânime, nos termos do voto do Relator, de modo que, na hipótese, o STF entendeu que houve inconstitucionalidade direta com relação ao art. 160, I e II da CRFB/88, o que, segundo Araújo (2008), enseja a não aplicação do princípio da simetria.

3.6 Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.506/SE

Na ADI 1.506/SE foi impugnado o art. 116, §1º, da CE/SE, que tratava da eleição do Procurador Geral de Justiça (PGJ), a ser nomeado pelo Governador do Estado, após aprovação da maioria absoluta da Assembleia Legislativa. Nesta última parte, houve a declaração de inconstitucionalidade, pelo STF, por unanimidade de votos, nos termos do voto do Min. Relator, Ilmar Galvão. O julgamento é datado de 09/09/1999.

Ocorre que o então Relator, para julgar essa ADI, limitou-se a reproduzir julgamento anterior do STF na ADI 1.228/AP, em que a Corte declarou a impossibilidade de o Estado-membro acrescentar nova exigência para aprovação do PGJ, em desacordo com o art. 128, §3º, da CRFB/88, que expressamente disciplinou o procedimento de escolha do PGJ; assim, trata-se de inconstitucionalidade direta, em violação à norma constitucional de reprodução obrigatória, não havendo aplicação do princípio da simetria.

3.7 Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.709/SE

Na ADI 2.709/SE, cujo julgamento data de 01/08/2006, o STF analisou a constitucionalidade art. 79, §2º, da CE/SE. A ADI foi julgada procedente, de forma unânime, nos termos do voto do relator, Min. Gilmar Mendes.

Nesse caso, o a Suprema Corte analisou a constitucionalidade da norma da CE/SE que suprimia a eleição indireta pela Assembleia Legislativa, em caso de vacância simultânea dos cargos de governador e vice-governador no último ano do mandato. Assim, o art. 79, §2º, estabelecia que seriam chamados a ocupar o cargo, sucessivamente, o Presidente da Assembleia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça.

Ocorre que o STF considerou inconstitucional o referido artigo, por violação direta “aos parâmetros constitucionais que determinam o preenchimento desses cargos mediante eleição”. Apesar de haver menção ao art. 25 da CRFB/88 no voto do relator, não é possível estabelecer se a simetria foi utilizada como parâmetro nessa decisão. Logo, nos termos do voto do relator, de forma genérica, trata-se de inconstitucionalidade direta às normas que orientam o processo eleitoral.

3.8 Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.077/SE

Na ADI 3.077/SE, cujo julgamento data de 16/11/2016, o STF analisou a constitucionalidade dos seguintes dispositivos da CE/SE: arts. 47, V, 68, XII, 116, §1º, 127, §1º. A ADI foi julgada parcialmente procedente, de forma unânime, nos termos do voto da relatora, Min. Carmen Lúcia.

Seguindo a ordem numérica dos artigos, o art. 47, V, que dispunha que o julgamento das contas do Poder Legislativo do Estado seria feito pela própria Assembleia Legislativa, foi declarado inconstitucional por violação direta ao art. 71, II combinado com o art. 75, ambos da CRFB/88,

que estabelecem que o julgamento das contas do Poder Legislativo Estadual é de competência do Tribunal de Contas do Estado, sendo esta uma norma central de reprodução obrigatória, conforme classificação de Raul Machado Horta.

Quanto ao artigo 68, XII, da CE/SE, a constitucionalidade das suas disposições finais foi questionada: “Decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais”. Nesse sentido, observa-se que o legislador sergipano estabeleceu prazo para o Tribunal de Contas do Estado emitir parecer acerca das contas municipais, de modo que, ultrapassado o referido prazo, o parecer seria dispensável.

Ocorre que essa disposição colide com aquilo que estabelece a CRFB/88, em seu art. 31, §2º. Assim, para declarar a inconstitucionalidade parcial do inciso XII, do art. 68, da CE/SE, a Ministra Carmen Lúcia fundamentou:

A norma local não poderia excepcionar o que a Constituição da República não excepcionou, indo de encontro ao princípio da simetria expressamente previsto em seu art. 75, no concernente às competências precípua dos Tribunais de Contas Estaduais.

Dessa forma, a Ministra utilizou-se do princípio da simetria como verdadeiro princípio constitucional, que estaria expressamente previsto no art. 75 da CRFB/88, de modo que a sua violação, pelo legislador sergipano, acarretou a inconstitucionalidade parcial do inciso XII, do art. 68, da CE/SE.

Em sequência, a parte final do §1º, do art. 116 da CE/SE foi questionada, cuja redação é a seguinte: “O Ministério Público tem por chefe o Procurador Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado [...] para um mandato de dois anos, permitida a recondução”.

Nesse contexto, a Ministra relatora analisou a constitucionalidade da indefinição do número de reconduções ao cargo de Procurador-

Geral de Justiça; para tanto, argumentou que a CRFB/88 permitia apenas uma recondução do PGR ao cargo, de modo que a CE/SE deveria se adequar a essa exigência, nos mesmos moldes.

Logo, o princípio da simetria foi utilizado como princípio de hermenêutica constitucional, em sua acepção impositiva, para impor adequação do texto da CE/SE às disposições da CRFB/88, que permite apenas uma recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça.

Por fim, a Ministra relatora analisou a constitucionalidade do §1º do art. 127 da CE/SE à luz do art. 144, §4º da CRFB/88. Nesse ponto, a controvérsia cingiu-se à especificação que a CE/SE fez quanto à nomeação do Superintendente da Polícia Civil estadual, que deveria ser integrante da classe final da carreira, ao passo que a CRFB/88 não faz especificação alguma.

Assim, a Ministra relatora deu interpretação conforme a Constituição ao dispositivo impugnado, para retirar a especificação da “classe final da carreira”, constante ao final do §1º do art. 127 da CE/SE; para tanto, de forma contraditória, utilizou a passagem de uma decisão que aplicou o princípio da simetria a respeito de vício formal: “Como ocorrido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.038, ‘a situação concreta, considerado o parâmetro da Carta Federal, a simetria, viabiliza a disciplina mediante emenda constitucional. Não procede, assim, a articulação de vício formal’”.

A despeito da contradição observada, é de se esclarecer que, nesse caso, o princípio da simetria foi utilizado como princípio de hermenêutica jurídica, em sua forma impositiva, para determinar a adequação da Constituição estadual às disposições da Constituição Federal de 1988.

3.9 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.544/SE

Na ADI 4.544/SE, cujo julgamento ocorreu em 13/06/2018, o STF se debruçou sobre a constitucionalidade do art. 263 da CE/SE, que estabelecia pensão vitalícia para ex-governadores do Estado.

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Ministro relator, Barroso, julgou procedente a ação. Em sua argumentação, merece destaque o trecho em que o Min. Barroso aponta que o caso não se resolve através da aplicação do princípio da simetria:

Na última oportunidade em que o Pleno deliberou sobre o tema, ao julgar cautelar em ação direta contra o benefício concedido no Estado do Pará, assentei justamente que a questão não se resolve no plano do chamado princípio da simetria, mas sim pela constatação de violação ao princípio da igualdade. Assim como o precedente mais emblemático do Plenário – ADI 3.853, já aqui citado, o caso do Pará tem como relatora Sua Excelência Ministra Cármen Lúcia, e restou assim ementado.

Logo, o Ministro assentou que era caso de inconstitucionalidade direta, por violação aos princípios da igualdade, republicano e democrático, extraídos da CRFB/88, e não de violação ou aplicação do princípio da simetria.

3.10 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.973/SE

Na ADI 4.973/SE, cujo julgamento data de 05/10/2020, o STF decidiu acerca da constitucionalidade do art. 232, §8º da CE/SE, que continha, como regra, vedação à construção de usinas nucleares no Estado, bem como transporte de cargas radioativas em seu território.

O julgamento se deu por maioria de votos, e o Min. Relator, Celso de Mello, enfatizou que os Estados Membros possuem poder de auto-organização, o que não autoriza que, através do seu poder constituinte decorrente, o ente estadual transgrida postulados fundamentais inscritos na Carta da República, que são de observância compulsória, bem como ressaltou a existência da Lei nº 4.118/62, que disciplina a Política Nacional de Energia Nuclear.

Ademais, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, citou os arts. 21, XXIII e alínea a, 22, XXVI e 225, §6º da CRFB/88, bem como reiteradas decisões do Supremo que estabeleceram a impossibilidade do constituinte estadual estabelecer normas acerca da energia nuclear, em virtude da violação aos artigos constitucionais citados.

Os votos vencidos pertencem ao Min. Edson Fachin e ao Min. Marco Aurélio; o primeiro delineou interessante argumento sobre a repartição de competências constitucionais, ressaltando sua fundamentalidade no Estado federado brasileiro, que preza pelo federalismo difuso e cooperativo:

Nesse âmbito, apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Sendo assim, de acordo com o Min. Edson Fachin, o Estado de Sergipe não violou a repartição de competências constitucionais, pois legislou no âmbito do exercício da competência concorrente (art. 24, VI e XII, CRFB/88). Por sua vez, o Min. Marco Aurélio entendeu que a norma da CE/SE não tratava da energia nuclear propriamente dita, mas da proteção da saúde, preservação ao meio ambiente e segurança da população, o que é permitido pelo art. 23, V e VI, da CRFB/88.

Desta feita, em posição minoritária da Corte, os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio exararam votos que consagraram a autonomia do Estado de Sergipe. No entanto, a inconstitucionalidade do dispositivo foi declarada, por maioria de votos, em virtude de violação direta aos arts. 21, XXIII e alínea a, 22, XXVI e 225, §6º da CRFB/88, não havendo aplicação do princípio da simetria nesse caso.

3.11 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.011/SE

Na ADI 5.011/SE, julgada em 08/06/2020, o STF analisou a constitucionalidade do art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Sergipe, por alegada violação ao disposto no art. 37, II, da Constituição da República e no art. 22 do seu ADCT. Esse era o teor do artigo impugnado:

Art. 15. É assegurado aos defensores públicos investidos da função até a data da instalação da Assembleia Estadual Constituinte o direito de opção pela carreira, com a observância das garantias e vedações previstas no art. 123, parágrafo único, da Constituição Estadual.

Nos termos do voto do Min. Relator, Edson Fachin, a CRFB/88 estabeleceu um prazo em seu art. 22 do ADCT, que não pode ser estendido pelos Estados Membros: “Art. 22. É assegurado aos defensores públicos investidos na função até a data de instalação da Assembleia Nacional Constituinte o direito de opção pela carreira, com a observância das garantias e vedações previstas no art. 134, parágrafo único, da Constituição”.

Assim, por violação direta ao art. 22 do ADCT da CRFB/88, a Corte declarou, por maioria de votos, a inconstitucionalidade do art. 15 do ADCT da CE/SE. O voto divergente pertence ao Min. Marco Aurélio, que discordou da aplicação da modulação dos efeitos da decisão no caso. Logo, não houve aplicação do princípio da simetria.

3.12 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.486/SE

Na ADI 5.486/SE, julgada em 19/12/2018, o STF analisou a constitucionalidade do art. 30, §8º, II, da CE/SE, que estabelecia idade para a aposentadoria compulsória dos membros do Poder Judiciário do Estado.

O julgamento foi tomado por unanimidade de votos, para declarar a inconstitucionalidade da norma por violação ao art. 40, § 1º, II da CRFB/88, que estabelece que a aposentadoria compulsória deve ser disciplinada por Lei Complementar, sendo esta Lei, de acordo com o Min. Relator, Alexandre de Moraes, a LC n. 152/15, editada pela União.

Ao longo do seu voto, o Min. Relator delineou a importância da repartição de competências no Estado Federado, ao passo que reconheceu que a matéria de previdência social é de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, na forma do art. 24, XII, da CRFB/88, cabendo à União a edição de normas gerais sobre o assunto.

Alguns trechos do voto são importantes para a compreensão da decisão, pois o Min. Relator exarou posição contrária à autonomia do Estado-membro:

Pois bem, ao dispor especificamente sobre o regime de aposentadoria compulsória dos servidores públicos estaduais e municipais, entendo que o Estado de Sergipe não poderia versar sobre a matéria com a justificativa de atuação suplementar dos Estados Membros (art. 24, § 2º, da CF), uma vez que não se observa nenhuma peculiaridade regional que pudesse abrir o campo de atuação legislativa do ente.

Logo, nos termos do voto do Min. Relator, é necessário que haja uma “peculiaridade regional” que justifique a atuação legislativa do ente, posição esta que restringe o seu poder de auto-organização.

Nesse julgado, há menção ao princípio da simetria, conforme se extrai: “Cumpre ressaltar que esta CORTE assentou entendimento segundo o qual as regras constitucionais federais que dispõem sobre aposentadoria são normas de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais”.

Logo, no presente caso, a Corte utilizou o princípio da simetria como princípio de hermenêutica jurídica, para declarar que as normas

sobre aposentadoria compulsória são consideradas “normas gerais” de previdência social, sendo disciplinadas pela União, e de observância obrigatória pelos Estados.

Assim, a simetria foi utilizada de forma impositiva, conforme a classificação de Araújo (2008); ressalve-se que restou definido, nesse caso, que normas infraconstitucionais, como a LC n. 152/15, são de observância obrigatória pelos Estados, em decorrência de uma interpretação hermenêutica realizada sobre um artigo constitucional.

3.13 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.646/SE

Na ADI 5.646/SE, cuja data de julgamento é 07/02/2019, a Suprema Corte analisou a constitucionalidade do art. 106, I, c, da CE/SE, que dispunha acerca da competência do TJ/SE para julgar ADI de lei ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual, e de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição Federal ou da Estadual.

A ação foi julgada improcedente, por unanimidade, nos termos do voto do Min. Relator, Luiz Fux, pois a Corte considerou que é possível ao Tribunal de Justiça realizar o controle de constitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais e municipais em face das normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, de acordo com o voto do Min. Relator, Luiz Fux, há normas da Constituição Federal de 1988 que são normas de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais, independentemente de menção explícita a elas em seu texto. Assim, o STF reconheceu que essas normas sequer necessitam estar expressamente escritas nas Constituições estaduais para serem consideradas pelo TJ local, quando da realização do controle de constitucionalidade.

Nesse caso, não houve aplicação da simetria, apenas reconheceu-se que a norma impugnada era compatível com a CRFB/88.

3.14 Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.642/SE

Na ADI 6.642/SE, cujo julgamento data de 14/09/2022, a Suprema Corte analisou a constitucionalidade dos arts. 47, XLII, 48, caput, 49, caput, 84, XIV, e 90, V, da Constituição do Estado de Sergipe:

Art. 47. É da competência privativa da Assembleia Legislativa:
[...]

XLII – convocar dirigentes de órgãos da administração direta e indireta do Estado, incluindo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, importando crime de responsabilidade recusa ou o não comparecimento no prazo de trinta dias, para prestarem informações sobre assuntos previamente determinados;
[...]

Art. 48. A Assembleia Legislativa, ou qualquer de suas Comissões, poderá convocar Secretários de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando a ausência, sem justificação julgada adequada pela Assembleia, em crime de responsabilidade.
[...]

Art. 49. A Mesa da Assembleia Legislativa, por si ou a requerimento de Deputado, com a aprovação do plenário, poderá encaminhar pedido escrito de informação a Secretário de Estado sobre assuntos relacionados com matéria sujeita à fiscalização do Poder Legislativo, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, assim como a prestação de informações falsas.
[...]

Art. 84. É da competência privativa do Governador do Estado:
[...]

XIV – prestar, por escrito, informações aos Poderes Legislativo e Judiciário, no prazo que for estabelecido, importando em crime de responsabilidade a sua recusa ou o fornecimento de informações falsas;

[...]

Art. 90. Compete ao Secretário de Estado, além das atribuições que esta Constituição e as leis estabelecem:

[...]

V – prestar, no prazo de trinta dias, as informações que lhe forem solicitadas pela Assembleia Legislativa e, nos prazos definidos em lei, pelo Poder Judiciário e Ministério Público, importando em crime de responsabilidade a sua recusa, bem como o fornecimento de declarações falsas.

[...]

Quanto ao art. 47, XLII, da CE/SE, a Min. Relatora, Rosa Weber, declarou a inconstitucionalidade das expressões “e indireta do Estado, incluindo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista” e “no prazo de trinta dias”, em razão de entendimentos anteriores da Corte, no sentido de que o art. 50, §2º da CRFB/88 é de reprodução obrigatória, por aplicação do princípio da simetria, de forma que o constituinte estadual não pode acrescentar novas autoridades ao rol previsto na Constituição Federal, tampouco estabelecer prazo para a oitiva.

Com relação aos demais artigos, a Min. Rosa Weber entendeu que houve usurpação da competência da União para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da CRFB/88), uma vez que o legislador estadual disciplinou acerca dos crimes de responsabilidade; esse entendimento da Corte está previsto, inclusive, na Súmula Vinculante n. 46. Assim, a Min. Relatora declarou inconstitucionais as expressões “julgada e pela Assembleia”, constante do art. 48, *caput*; “por si ou a requerimento de Deputado, com aprovação do Plenário” constante do *caput* do art. 49; e, “nos prazos definidos em lei, pelo Poder Judiciário e Ministério Público” constante do V do art. 90, todos da CE/SE.

Por fim, conferiu-se interpretação conforme a Constituição ao art. 47, XLII, “para excluir qualquer interpretação que possibilite a convocação de dirigentes de órgãos da administração direta que não estejam diretamente subordinados ao Governador do Estado”.

Logo, quanto ao art. 47, XLII, o STF aplicou o princípio da simetria como princípio de hermenêutica jurídica, em sua acepção impositiva, para consignar que o art. 50, §2º da CRFB/88 é de observância obrigatória pelos Estados-Membros. Quanto aos demais artigos, não houve aplicação do princípio da simetria, pois trataram-se de hipóteses de inconstitucionalidade direta ao art. 22, I, da CRFB/88.

3.15 Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.060/SE

Na ADI 7.060/SE, cujo julgamento data de 03/07/2023, a Suprema Corte analisou a constitucionalidade do art. 151, §12º, da CE/SE, assim redigido:

Art. 151 [...]

§12. A execução orçamentária e financeira obrigatória prevista no §8º deste artigo deve ocorrer dentro do exercício financeiro da respectiva Lei Orçamentária Anual, sendo vedado, para o cumprimento da referida execução orçamentária e financeira obrigatória, o cômputo de qualquer percentual de restos a pagar das programações orçamentárias.

O Min. Relator, Dias Toffoli, ressaltou que as normas sobre direito financeiro e orçamento público são de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a edição de normas gerais sobre a matéria (art. 24, I e II, da CRFB/88). Ainda, ressaltou que os arts. 163 e 165 da CRFB/88 estabelecem reserva de lei complementar federal para dispor sobre normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para a execução de programações de caráter obrigatório.

Ainda, incluiu em seu voto o teor dos artigos da ECn. 86/2015 e da ECn. 100/22, que dispõem sobre a obrigatoriedade de previsão orçamentária para os “restos a pagar”, tema tratado pelo artigo impugnado da CE/

SE. De acordo com o Min. Relator, o art. 166, §11º da CRFB/88 prevê a obrigatoriedade de o Poder Executivo garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a execução de emendas parlamentares, e esse modelo se estende aos Estados Membros; no âmbito federal, há a Lei n. 4.320/64 que disciplina regras gerais sobre a matéria, e que foi recepcionada pela atual Constituição com status de lei complementar.

Após apresentar todo o aparato jurídico de artigos constitucionais e infraconstitucionais, o Min. Relator concluiu que o poder constituinte sergipano tratou de normas cuja competência é reservada à lei complementar federal, nos termos do art. 165, §9º, III, da CRFB/88, e o fez em sentido contrário às normas federais que contemplam o instituto (Lei n. 4.320/64). Ainda, tratou do princípio da simetria no seguinte trecho do seu voto: “O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados”.

Após citar algumas decisões do Supremo, concluiu que o art. 151, §2º da CE/SE era incompatível com o art. 24, I e II, da CRFB/88, e o julgamento se deu por unanimidade, para declarar a inconstitucionalidade do artigo, nos termos do voto do relator.

A despeito de o Supremo reconhecer a competência legislativa concorrente dos Estados e da União sobre a matéria, declarou a inconstitucionalidade do artigo da CE/SE, sob o pretexto de que este violou normas gerais da União sobre o tema. Logo, no presente caso, a Corte utilizou o princípio da simetria como princípio de hermenêutica jurídica, de forma impositiva, conforme a classificação de Araújo (2008).

4. CONCLUSÃO

Após a análise das 15 decisões elencadas, observa-se que o princípio da simetria foi utilizado pelo STF para declarar a inconstitucionalidade de sete dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe (ADIs 197/SE, 371/SE, 3.077/SE, 5.486/SE, 6.642/SE e 7.060/SE).

Nesse contexto, o princípio da simetria foi aplicado como constitucional apenas uma vez, na ADI 3.077/SE, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, cujo julgamento foi realizado em 2016. Somente nessa oportunidade a Suprema Corte reconheceu o princípio da simetria como verdadeiro princípio constitucional, no sentido de que apenas a violação ao seu preceito é suficiente para se declarar a inconstitucionalidade da norma.

Em outros termos, nesse caso, o princípio da simetria adquiriu força normativa semelhante a outros princípios constitucionais, a exemplo do princípio republicano, cuja violação enseja inconstitucionalidade direta, conforme consignado pelo Min. Barroso na ADI 4.544/SE.

Nos julgamentos dos outros seis dispositivos, a Corte aplicou a simetria como princípio de hermenêutica constitucional; em apenas um deles, constante na ADI 197/SE, a simetria foi utilizada em sua acepção vedatória, ou seja, para determinar que a norma constitucional não poderia ser reproduzida pelo Estado, uma vez que se tratava de norma aplicável somente aos Territórios.

Nos demais, a simetria foi utilizada para se chegar à conclusão de que determinada norma da Constituição Federal de maneira impositiva, conforme classificação dada por Araújo (2008). Nessas 5 hipóteses, que podem ser encontradas nas ADIs 3.077/SE, 5.486/SE, 6.642/SE e 7.060/SE, o STF entendeu que o Estado de Sergipe não poderia inovar com relação às normas da Constituição Federal.

Vale destacar que a primeira aparição da simetria nos casos analisados se deu na ADI 371/SE, julgada em 2002, no voto divergente do Min. Marco Aurélio, no qual ele defendeu que o Estado de Sergipe tinha a opção de reproduzir ou não a norma constitucional analisada, em atenção ao sistema de repartição de competências constitucionais. Trata-se, portanto, da simetria facultativa, que privilegia a autonomia dos Estados Membros para decidir quanto à reprodução ou não do dispositivo constitucional federal, conforme apontado por Araújo (2008). Em outra oportunidade, na ADI 4.973/SE, o Ministro exarou voto divergente no mesmo sentido.

Outros Ministros se posicionaram de forma minoritária pela conclusão de que o Estado de Sergipe poderia legislar de forma diversa da Constituição Federal: os Ministros Ilmar Galvão, na ADI 1.026/SE, julgada em 2002, e Edson Fachin, na ADI 4.973/SE, julgada em 2020. Nesse último caso, também houve menção ao sistema de repartição de competências constitucional, que garante autonomia ao Estado de Sergipe para suplementar a legislação de normas gerais exaradas pela União.

Outrossim, é notável que a Suprema Corte adotou a simetria impositiva nos julgamentos realizados nos últimos anos, 2016, 2018, 2022 e 2023, nas ADIs 3.077/SE, 5.486/SE, 6.642/SE e 7.060/SE, pois nos anos anteriores a inconstitucionalidade era declarada por violação direta à Constituição, sem que houvesse a utilização do princípio da simetria, a exemplo das ADIs 336/SE, 371/SE, 1.026/SE e 1.106/SE, que são datadas de 2002 e 2010.

Dessa forma, é possível observar que, com relação às ADIs ajuizadas em face de dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe, o STF vem utilizando com maior intensidade o princípio da simetria, enquanto princípio de hermenêutica constitucional, de forma impositiva, nos julgamentos realizados nos últimos anos (2016, 2018, 2022 e 2023).

É também perceptível que alguns votos divergentes mantêm a posição de favorecimento à autonomia do Estado-membro para legislar de forma diversa da Constituição Federal, mas, em contrapartida, outros votos são exarados no sentido de fortalecer o modelo de federalismo central, em desfavor do federalismo de equilíbrio, estudado por Horta (1995). Como exemplos desse último caso, tem-se as ADIs 3.077/SE e 5.486/SE, de relatoria, respectivamente, da Min. Cármen Lúcia e do Min. Alexandre de Moraes, cujos votos foram destacados oportunamente.

Dessa forma, feita a análise das decisões elencadas, extrai-se que a Suprema Corte aplicou o princípio da simetria para declarar a inconstitucionalidade de sete dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe, em dissonância com o modelo de repartição de competências

constitucionais, que preza por um federalismo de equilíbrio, com a cooperação dos entes federados – União, Estados e Municípios – conforme assinalado por Horta (1995).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: Um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 242 folhas f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 197/SE**. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 61, III, e 115, parágrafo único, da Constituição do Estado de Sergipe. Inconstitucionalidade na criação de controle externo do poder judiciário e organização judiciária estadual. O poder constituinte estadual não pode alterar iniciativa legislativa prevista na Constituição Federal. É inconstitucional disposição que atribui iniciativa do Governador para lei de organização judiciária. Ação direta julgada procedente. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630066>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 336/SE**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO A PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. EXPRESSÃO “REALIZADO ANTES DE SUA ELEIÇÃO”, INSERIDA NO INCISO V DO ARTIGO 14; ARTIGO 23, INCISOS V E VI; ARTIGO 28, PARÁGRAFO ÚNICO; ARTIGO 37, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO; ARTIGO 46, INCISO XIII; ARTIGO 95, § 1º; ARTIGO 100; ARTIGO 106, § 2º; ARTIGO 235, §§ 1º E 2º; ARTIGO 274; TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ARTIGO 13, CAPUT, ARTIGO 42; E ARTIGO 46 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 29, INCISO XIV; 35; 37, INCISOS X E XIII; E 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE

PROCEDENTE. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614230>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 371/SE**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE, ARTIGO 13, INCISO XVII, QUE ASSEGURA AOS VEREADORES A PRERROGATIVA DE NÃO SEREM PRESOS, SALVO EM FLAGRANTE DE CRIME INAFIANÇÁVEL, NEM PROCESSADOS CRIMINALMENTE SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO DA RESPECTIVA CÂMARA LEGISLATIVA, COM SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO ENQUANTO DURAR O MANDATO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266320>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1.026/SE**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCOMPATIBILIDADE DOS §§ 3º E 4º DO ART. 86 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE COM O ART. 22, I, DA CARTA DA REPÚBLICA. Normas que, estendendo ao Governador do Estado, sem expressa referência no texto constitucional federal, garantias do Presidente da República como Chefe de Estado, implicam relativização da responsabilidade dos governantes, violando o princípio republicano, conforme decidido na ADI 978, Rel. Min. Celso de Mello. Ressalva do entendimento do Relator. Ação julgada procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266634>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1.106/SE**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ICMS. PARCELA DEVIDA AOS MUNICÍPIOS. BLOQUEIO DO REPASSE PELO ESTADO. POSSIBILIDADE. 1. É vedado ao Estado impor condições para entrega aos Municípios das parcelas que lhes compete na repartição das receitas tributárias, salvo como condição ao recebimento de seus créditos ou ao cumprimento dos limites de aplicação de recursos em serviços de saúde (CF, artigo 160, parágrafo único, I e II). 2. Município em débito com o recolhimento de contribuições previdenciárias descontadas de seus servidores. Retenção do repasse da parcela do ICMS até a regularização do débito. Legitimidade da medida, em consonância com as exceções admitidas pela Constituição Federal. 3. Restrição prevista também nos casos de constatação, pelo Tribunal de Contas do Estado, de graves irregularidades na administração municipal. Inconstitucionalidade da limitação, por contrariar a regra geral ditada pela Carta da República, não estando a hipótese amparada,

numerus clausus, pelas situações excepcionais previstas. Declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 20 da Constituição do Estado de Sergipe. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266659>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1.506/SE**. ESTADO DE SERGIPE. EXPRESSÃO -- “APÓS A APROVAÇÃO DE SEU NOME PELA MAIORIA ABSOLUTA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA” -- CONTIDA NO § 1º DO ART. 116 DA CONSTITUIÇÃO DO REFERIDO ESTADO, QUE DISCIPLINA A NOMEAÇÃO DO CHEFE DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE. Disposição que, efetivamente, no entendimento consagrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Representações nºs 826 e 827, Rel. Min. Barros Monteiro; Rp. 1.018, Rel. Min. Cunha Peixoto; e ADIMC 202, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADIMC 1.228, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), se revela ofensiva ao princípio da separação dos Poderes e ao art. 128, § 3º, da Constituição Federal. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385530>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 2.709/SE**. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 28, que alterou o § 2º do art. 79 da Constituição do Estado de Sergipe, estabelecendo que, no caso de vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, no último ano do período governamental, serão sucessivamente chamados o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, para exercer o cargo de Governador. 3. A norma impugnada suprimiu a eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos no último biênio do período de governo. 4. Afronta aos parâmetros constitucionais que determinam o preenchimento desses cargos mediante eleição. 5. Ação julgada procedente. Requerente: Associação de Magistrados Brasileiros - AMB. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=527265>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 3.077/SE**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE SERGIPE. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRITÉRIOS DE RECONDUÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E DE ESCOLHA DE SUPERINTENDENTE DA POLÍCIA CIVIL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13189634>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 4.544/SE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES DO ESTADO DE SERGIPE (ART. 263 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). DESEQUIPARAÇÃO SEM FUNDAMENTO CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748170291>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 4.973/SE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - NORMA INSCRITA NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE QUE IMPÕE RESTRIÇÃO À IMPLANTAÇÃO, NO ESPAÇO TERRITORIAL DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, DE INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS DESTINADAS À PRODUÇÃO DE ENERGIA NUCLEAR E QUE ESTABELECEM VEDAÇÃO AO TRANSPORTE, AO DEPÓSITO OU À DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS RADIOATIVOS - TEMA QUE SE INCLUI NA ESFERA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES DE QUALQUER NATUREZA (CF, ART. 22, XXVI) - USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA À UNIÃO FEDERAL - OFENSA AO ART. 22, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE - PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO - REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA MATÉRIA - PRECEDENTES - PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754130360>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 5.011/SE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO DE OPÇÃO AO CARGO DE DEFENSOR PÚBLICO. ADCT. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. APOSENTADOS. POSSIBILIDADE.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753145915>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 5.486/SE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL**

46/2015 DO ESTADO DE SERGIPE. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DOS SERVIDORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 40, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749149328>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 5.646/SE**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 106, I, C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, TENDO COMO PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 125, § 2º, DA CRFB/1988. PLURALIDADE DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO OU DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EXERCEREM O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUANDO SE TRATE DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 6.642/SE**. Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 47, XLII, 48, caput, 49, caput, 84, XIV, e 90, V, da Constituição do Estado de Sergipe. Autoridades sujeitas à fiscalização do Poder Legislativo. Princípio da simetria. Impossibilidade de ampliação. crimes de responsabilidade. Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Parcial Procedência. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763427634>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 7.060/SE**. Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa. Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). Reserva de lei complementar federal para a edição de

normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Requerente: Governador do Estado de Sergipe. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769477584>. Acesso em: 11 mar. 2024.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SERGIPE. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Sergipe**. Aracaju/Se Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/1460/462b6783ff2df0ed928ceb79410fc06b.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial- Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



Autores convidados

Apontamentos de uma Caminhada no Ministério Público Cidadão – Estado de Sergipe

*Eduardo Lima de Matos**

RESUMO

O presente artigo apresenta uma retrospectiva da trajetória profissional do autor no Ministério Público do Estado de Sergipe, ao longo de mais de três décadas de atuação. A narrativa contempla desde a formação acadêmica e os primeiros passos na carreira ministerial, até os principais desafios e conquistas institucionais, com ênfase na atuação voltada aos direitos difusos e coletivos, especialmente nas áreas de meio ambiente, urbanismo e patrimônio público. Destacam-se ainda os aspectos históricos e familiares que moldaram a inserção e o compromisso do autor com a causa pública. A reflexão final aborda o papel do Ministério Público diante dos novos desafios ambientais, sociais e institucionais do século XXI.

Palavras-chave: Ministério Público; Meio ambiente; Direitos difusos; Urbanismo; Patrimônio público; Sergipe.

* Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe. Pós-Doutor em Direito Ambiental na Universidade Federal da Bahia – UFBA. Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

NOTES FROM A JOURNEY IN THE CITIZEN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE - STATE OF SERGIPE

ABSTRACT

This article presents a retrospective of the author's professional journey in the Public Prosecutor's Office of the State of Sergipe, spanning more than three decades of public service. The narrative covers the academic formation and the initial steps in the legal career, as well as the main challenges and institutional achievements, with emphasis on the work developed in the defense of diffuse and collective rights, particularly in the areas of environmental protection, urban planning, and public heritage. The article also highlights the historical and family aspects that shaped the author's commitment to public service. The final reflection discusses the role of the Public Prosecutor's Office in the face of new environmental, social, and institutional challenges of the 21st century.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Environment; Diffuse rights; Urban planning; Public heritage; Sergipe.

1. INTRODUÇÃO

A história dos meus trinta e seis anos de Ministério Público começou com a caminhada da minha família em Sergipe, que se iniciou com Maria e Fernando.

Maria José Lima de Matos, baiana de Conceição do Almeida, viveu nessa cidade até se mudar para Salvador para complementar os estudos, tendo residido inicialmente com familiares e, posteriormente, na Casa de Tio Juca. Este, político de destaque na Bahia da década de 1950, mantinha duas residências — uma feminina e outra masculina — para estudantes do interior que buscavam formação na capital. Na Casa de Tio Juca, minha mãe conheceu Fernando Ferreira de Matos e, após vários anos de namoro, casaram-se e vieram para Sergipe. Residiram em Boquim, Simão Dias e Aracaju. Ela trabalhou no Jardim de Infância Augusto Maynard, onde se aposentou após completar o tempo legal de serviço.

Fernando Ferreira de Matos, baiano de Inhambupe, veio residir em Boquim por laços familiares, cursando o ginásio no Colégio Santa Terezinha. Em seguida, mudou-se para Salvador, onde também residiu na Casa de Tio Juca, cursando o antigo curso clássico e, posteriormente, a Faculdade de Direito. Cabe registrar sua passagem por Boquim, onde foi acolhido na Casa de Jacomildes Barreto e Dária Barreto, e onde, juntamente com os jovens Rinaldo Costa, Jadson Barbosa e Benjamin Fernandes Fontes, criou a Festa da Laranja — evento que permanece até os dias atuais. Formou-se na renomada Faculdade de Direito da Bahia, tendo como professores Orlando Gomes (cuja assinatura consta de seu diploma), Aliomar Baleeiro, Machado Neto e Josaphat Marinho. Essa faculdade mantém seu prestígio até os dias de hoje, sendo atualmente dirigida pelo amigo Professor Doutor Júlio Cezar de Sá Rocha.

Ainda como estudante de Direito, Fernando Ferreira de Matos atuou como promotor substituto — possibilidade jurídica então existente, que supria a falta de promotores de carreira. Após a formatura, foi aprovado

no primeiro concurso do Ministério Público de Sergipe, realizado no governo de Luiz Garcia. Exerceu suas atividades até junho de 2002, quando se aposentou aos 70 anos de idade. Atuou como Promotor de Justiça nas comarcas de Gararu, Itabaianinha, Simão Dias e Aracaju, afastando-se em alguns momentos para exercer o cargo de Secretário de Segurança Pública nos governos de Lourival Baptista, João Alves Filho e Antônio Carlos Valadares; o de Secretário de Justiça, no governo de Antônio Carlos Valadares; e o de Diretor da Penitenciária de Aracaju, nos governos de Paulo Barreto e José Rollemberg Leite. Em 1985, foi promovido a Procurador de Justiça, exercendo a direção do Centro de Estudos e da Corregedoria-Geral, além de substituir diversas vezes o Procurador-Geral. Presidiu a Associação do Ministério Público de Sergipe entre 1983 e 1987, tendo assinado a Carta de Curitiba – documento que levou as propostas do Ministério Público Brasileiro à Assembleia Nacional Constituinte e que foi integralmente acolhido na nova Carta Constitucional. Encerrando sua trajetória no MP, atuou como interventor no Município de Canindé de São Francisco, por indicação da própria instituição. Após sua aposentadoria, desfrutou intensamente da vida até seu falecimento, em 11 de julho de 2019, aos 87 anos.

Dessa união de Maria e Fernando nasceram dois filhos: Eduardo e Magali, em datas coincidentes – Eduardo em 07 de julho de 1963, às 6h da manhã, e Magali em 07 de abril de 1973, às 18h. Assim, crescemos distantes da família que permaneceu na Bahia, amparados por amigos dessa caminhada, como Lúcia, Adélia, Anúzia, Mariinha, Hercília, Terezinha, Nídia, José Reis, Angélica, Jacomildes, Dária, Antonieta, Teobaldo, Belchior, Sônia, Gonçalo e tantos outros – peço perdão aos que não citei. Apenas dois parentes residiam em Aracaju: Sidene (já falecido) e Júlio Cezar. Este último retornou a Salvador e, em 1988, voltou a residir em Aracaju. Atualmente, também reside em Aracaju Lene, irmã de minha mãe.

Éramos quatro e continuamos a caminhada. Numa manhã de sábado do início da década de 1980, eu estava na tradicional loja Casa São Gonçalo, com minha prima Carolina Lima Torres (então com cerca de cinco meses de vida) no colo, quando dois jovens – ambos salesianos – trocaram olhares: Eduardo e Lála. O encontro foi inevitável e essa caminhada já dura 43 anos: cinco de namoro e 38 de casamento, a serem completados no próximo dia 28 de junho. Com o casamento, a família cresceu: Eduardo e Lála, Antônio, Eliane, Arthur e Heloísa. A família continuou a se expandir com Leilane, Mariane e Rodrigo. Depois vieram Silvia, Maria Eduarda e, em breve, João Pedro. Magali também se casou e a família cresceu ainda mais: Aroldo Filho, Aroldo e Inês, Filipe e Gisele. Assim fomos acolhidos e bem recebidos em Sergipe – um casal que multiplicou sua família nesta terra maravilhosa.

2. A FORMAÇÃO EM ARACAJU

Após morar em Boquim e Simão Dias, chegamos a Aracaju. A viagem foi feita na boleia de um caminhão, com a mudança, por uma estrada muito diferente da atual. Iniciei o pré-escolar no Jardim de Infância Augusto Maynard (local onde minha mãe trabalhou até se aposentar), depois estudei no Colégio Brasília, das professoras Alaíde, Helena (a quem visitei com 101 anos em 2018), Mili e Milu. Após concluir o primário, ingressei no Colégio Salesiano – a turma do “Salé”, que até hoje se reúne, viaja e mantém o contato. Lá permaneci até o terceiro ano do ensino médio, quando fui aprovado no vestibular de Direito da Universidade Federal de Sergipe, para o período 1982.2, concluindo o curso em 1986.1.

Do período universitário ficam as saudades das aulas dos Professores Adélia Pessoa, Gema, Jeny, Frei Pecorari, Antônio Góes, Artur Déda, Anderson Nascimento, Arlene Chagas, Bonifácio Fortes, Carlos Brito, Castro Meira, Eduardo Cabral, Eugênia Ribeiro, Fernando Macedo, José Emídio, Jussara Leal, Lícia Amaral, Luiz Bispo, Luiz Carlos Fontes

de Alencar, Marta Cruz, Wagner Ribeiro, Paulo Machado, Sérgio Monte Alegre, Silvério Fontes, Tânia Magno, Temístocles Brandão, José Henrique Maciel, dentre outros. Registro ainda que, entre 1984 e 1986, fui monitor da disciplina Introdução ao Estudo do Direito, sob coordenação da Professora Adélia Pessoa – segundo ela, fui o monitor que mais tempo permaneceu no exercício da função, dois anos. Foi um grande aprendizado, com muitas leituras. Todos conhecem a Professora Adélia, e essa experiência foi um estágio inicial para, mais adiante, seguir também na carreira acadêmica. Grandes ensinamentos foram colhidos em uma universidade pública, gratuita e de qualidade – a UFS é, atualmente, a quinta melhor do Brasil e a segunda melhor do Nordeste.

Com perfil voltado para planejamento e organização de metas, ainda na faculdade eu já dizia: primeiro o concurso do Ministério Público, depois o da Universidade Federal de Sergipe. E assim o fiz. Prestei concurso para o Ministério Público em 1987 (quando ninguém foi aprovado) e, no certame seguinte, de 1988, fui aprovado, sendo nomeado em 8 de abril daquele ano. Completo agora 36 anos de Ministério Público.

No ano de 1990, prestei concurso para a UFS, sendo nomeado para o cargo de Professor Auxiliar em 1991. Neste momento, sou decano em ambas as instituições. No período anterior, trabalhei na Secretaria de Segurança Pública e na Secretaria de Assuntos Jurídicos, hoje denominada Procuradoria-Geral do Município.

3. OS PRIMEIROS PASSOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Comecei minha carreira no Ministério Público de Sergipe na cidade de Boquim. Na ocasião, foram nomeados nove promotores: Augusto Cezar Leite de Carvalho, Cézario de Siqueira Neto, João Guilherme Carvalho, Eduardo Franklin Miranda de Oliveira, Pedro Victório Daud, Eduardo Lima de Matos, Patrício Ferreira de Farias, Carmem Lúcia Buarque de Gusmão, Heleno Ávila dos Santos Silva, Josenias França

do Nascimento e Wilton Araújo Santos. No ano de 1988, havia muitas vagas. Permaneci na Promotoria de Boquim até ser promovido para a Promotoria de Estância, sendo posteriormente removido para Aracaju, no ano de 1993. Inicialmente, atuei em Promotorias Cíveis, que, em seguida, foram transformadas na Promotoria do Controle Externo. Por fim, fui removido, pelo critério de antiguidade, para a 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, responsável por Meio Ambiente, Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Relevância Pública — promotoria que ocupei até minha promoção, também por antiguidade, ao cargo de Procurador de Justiça.

Em Boquim, minha terra natal, tomei posse em um cenário bem distinto do atual. O fórum funcionava em uma pequena casa, sem estrutura ou gabinetes; tampouco havia equipamentos. Adquiri uma máquina elétrica Praxis 20, e somente em 1990 foi construído o Fórum da Comarca de Boquim, sendo destinada uma unidade específica para o Ministério Público, com gabinete e alojamento. Ali começava, de forma concreta, a estruturação do Ministério Público.

Quando ingressei na instituição, ainda vigorava a Constituição de 1967, que posicionava o Ministério Público como integrante do Poder Executivo. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte acolheu as propostas constantes da Carta de Curitiba, garantindo autonomia e orçamento próprio à instituição, ou seja, todas as prerrogativas dos Poderes da República. Iniciou-se, então, um novo ciclo de reestruturação institucional. O Ministério Público, à época, funcionava no prédio histórico hoje ocupado pela Procuradoria-Geral do Estado, e foi posteriormente transferido para o Edifício Walter Franco, onde passou por várias adequações até ser instalado em sua sede atual, no bairro Capucho.

A Constituição de 1988 marcou um divisor de águas, ao assegurar independência institucional ao Ministério Público, com orçamento próprio. A partir dali, teve início um novo momento: não apenas de estruturação material, mas também de consolidação jurídica

e administrativa, com a edição da nova Lei Orgânica e de outras normas ordinárias, que garantiram as prerrogativas previstas na Carta Constitucional. Esse novo tempo foi sonhado por todos os integrantes do Ministério Público que, décadas antes, fundaram a CAEMP e elaboraram a Carta de Teresópolis, durante o Congresso Fluminense da década de 1970, na luta por prerrogativas que só se tornaram realidade em 1988.

Ingressei na instituição em um momento de transição constitucional e institucional, o que me permitiu acompanhar de perto toda a evolução e cada conquista — seja material, seja normativa — na construção de um novo Ministério Público, preparado para defender a sociedade em suas demandas mais sensíveis.

De Boquim, guardo a lembrança de uma ação civil pública contra a Rede Ferroviária, que transportava produtos químicos perigosos por dentro da cidade sem qualquer plano de contingência em caso de acidente. Dentre esses produtos, havia um gás asfixiante. Nessa ACP, o então juiz, hoje Desembargador, Cézario Siqueira Neto concedeu liminar obrigando a empresa ferroviária a elaborar o plano de contingência. O então vereador de Aracaju, Jorge Araújo, prestou depoimento nesse inquérito civil, pois já travava uma luta histórica na capital em relação ao transporte ferroviário de produtos perigosos. Outro fato interessante foi o pequeno número de ações penais. Em uma delas, o então juiz da Comarca, o Desembargador Cézario Siqueira Neto recebeu um bilhete de próprio punho de Santa Dulce dos Pobres — bilhete que guarda até hoje entre suas recordações.

Da cidade de Estância, trago a lembrança do trabalho voltado à proteção ambiental da zona costeira, da questão da contaminação de alimentos no matadouro, bem como da preservação da espécie pitu, então abundante no rio Piauitinga — espécie hoje muito rara na localidade. Naquela época, foi feito um trabalho preventivo conduzido pela ADEMA, sob a presidência de Luiz Carlos Rezende, fundamental para a preservação de tal espécie.

4. ATUAÇÃO INSTITUCIONAL EM ARACAJU

A vinda para Aracaju coincidiu com o ingresso na luta institucional associativa, sendo eleito Presidente da Associação Sergipana do Ministério Público no período de 1993 a 1997. Faço aqui um registro curioso: meu pai, Fernando Ferreira de Matos, foi Presidente da ASMP entre 1983 e 1987, e eu, de 1993 a 1997. Ele assinou a Carta de Curitiba, e eu acompanhei a revisão constitucional.

Desse período, guardo lembranças de diversos eventos relevantes, como o Congresso Internacional de Direito Ambiental – com presenças marcantes de Ada Pellegrini Grinover, Alor Café, Celso Antônio Bandeira de Mello, Herman Benjamin e Édis Milaré – e o Congresso de Direito Público – que contou com Nelson Jobim (então relator da revisão constitucional), José Afonso da Silva, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Roque Carrazza. Destaco também o I Congresso do Ministério Público do Nordeste, que marcou a criação da ASMP. Nessa trajetória, acompanhei no TSE a implantação da gratificação eleitoral, bem como todo o processo da revisão constitucional. Concluí esse período como Segundo Vice-Presidente da Confederação Nacional do Ministério Público – CONAMP. Inclusive, os 25 anos de criação da CONAMP foram comemorados aqui em Sergipe. Na mesma época, também celebramos os 50 anos da ASMP.

No ano de 2000, fui convidado pelo então Procurador-Geral Moacir Motta para instalar a Escola Superior do Ministério Público de Sergipe. Durante esse período, foram realizados diversos eventos e palestras, contando com a participação de renomados juristas como Luiz Flávio Gomes, Fredie Didier, Rogério Sanches, Renato Brasileiro, Alexandre de Moraes, entre outros. Estabelecemos uma parceria de mestrado com a FANESE e a Universidade Gama Filho, que beneficiou vários colegas.

A ESMP também realizou o primeiro concurso da Defensoria Pública de Sergipe e o primeiro concurso para o cargo de agente penitenciário do Estado – hoje denominado guarda prisional. Retornei à ESMP em

2006, durante a gestão da Dra. Cristina Mendonça, continuando na gestão de Orlando Rochadel.

Das palestras realizadas, nasceu uma amizade com Luiz Flávio Gomes – um intelectual brilhante, garantista, democratizador do ensino, simples e irrequieto. Levou seus conhecimentos a milhares de pessoas, sempre ativo, mesmo em momentos difíceis. Não me sai da memória sua frase constante: “Avante, sempre avante!” Veio a Sergipe em diversas ocasiões, sendo um aprendizado conhecer sua trajetória. Faleceu precocemente, no exercício do primeiro ano de seu mandato como Deputado Federal.

No ano de 2002, após uma intensa seca na Bacia do Rio São Francisco, o Procurador de Justiça Jarbas Soares, de Minas Gerais, articulou a criação dos Núcleos de Apoio à Bacia do Rio São Francisco nos sete Ministérios Públicos estaduais que têm influência sobre essa bacia hidrográfica. Hoje, esse núcleo é um Centro de Apoio. Foram realizadas inspeções, plantios, peixamentos e o acompanhamento do Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco.

Para exemplificar, houve um plantio de mata ciliar no Assentamento Borda da Mota, sob coordenação do colega Antônio Cezar Leite de Carvalho, com apoio da Universidade Federal de Sergipe, e uma área considerável foi recuperada. Recentemente, o colega Sandro Costa, atual Diretor do Centro de Apoio, fez uma inspeção no local e ficou impressionado com o grau de recuperação da vegetação.

Também registro a realização da primeira Fiscalização Preventiva Integrada – FPI, ação que permanece ativa em parceria com o MPE e o MPF. Trata-se de uma idealização da colega do Ministério Público da Bahia, Luciana Khoury.

Dessa época, guardo a memória da luta contra a transposição do Rio São Francisco, da qual participei ao lado do engenheiro João Alves Filho, João Abner, Apolo Heringer, Luiz Carlos Fontes, Luciana Khoury, Jorge Khoury, João Suassuna e tantos outros que escreveram o livro “Toda a Verdade Sobre a Transposição do Rio São Francisco” (2008). A obra

detalha os pontos frágeis do projeto e os danos colaterais previstos — que hoje estão se concretizando, como mostram reportagens recentes da TV Sergipe.

Em 2022, passei pelas cidades de Cabrobó e Floresta, diretamente afetadas pelas obras. Pude constatar que o que foi previsto no livro está, de fato, acontecendo: trata-se de uma obra grandiosa, porém carente de estudos preventivos adequados.

João Alves Filho conhecia profundamente e lutou pela proteção da Bacia do São Francisco, vital para a sobrevivência do Estado de Sergipe. Cerca de 60% do abastecimento de Aracaju e 58% do abastecimento do Estado dependem dessa bacia. Defender sua preservação é garantir o futuro de Sergipe. João Alves tinha plena consciência disso.

O Papa Francisco, na Encíclica *Laudato Si*, alerta:

A ecologia estuda as relações entre os organismos vivos e o meio ambiente onde se desenvolvem. E isso exige pensar e discutir acerca das condições de vida e de sobrevivência de uma sociedade, com a honestidade de pôr em questão modelos de desenvolvimento, produção e consumo. Nunca é demais insistir que tudo está interligado [...]. (Francisco, 2022, p. 83)

O Papa Francisco abriu o debate para entender e discutir o modelo de desenvolvimento atual, questionando até que ponto ele tem levado a humanidade ao ponto de estrangulamento do equilíbrio ecológico — o chamado ponto de irreversibilidade.

5. MEIO AMBIENTE DE ARACAJU

No ano de 2013, deixei a ESMP e me afastei da carreira, atendendo ao convite do então Prefeito de Aracaju, João Alves Filho, para efetivar a criação e montagem da Secretaria de Meio Ambiente de Aracaju. O Prefeito autorizou a constituição completa da gestão municipal: foi criada a Secretaria de Meio Ambiente, instituídos os cargos efetivos,

o Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Meio Ambiente, sendo implementada, assim, a política ambiental do Município. Foi um desafio extraordinário: a difícil missão de ser gestor em uma área tão sensível. Aracaju, àquela altura, era a única capital sem órgão ambiental.

Cabe registrar alguns projetos relevantes, como a realização do concurso público para analistas e técnicos ambientais – com 30.000 candidatos disputando 64 vagas –, a criação do Parque Poxim, o programa Segunda Chance (voltado à recuperação do egresso do sistema prisional, posteriormente ampliado na gestão atual), plantios de árvores, ações de fiscalização, regularizações e demais medidas voltadas à consolidação de uma política ambiental.

Os secretários Augusto e Alan, que me sucederam, ampliaram e aprimoraram o trabalho da SEMA. Foi um aprendizado. Mas destaco outra coincidência: em 1998, um grupo de Promotores de Justiça – coordenado pelo Procurador de Justiça Fernando Ferreira de Matos, então Diretor do Centro de Estudos – realizou uma inspeção no antigo lixão do bairro Santa Maria. Nessa ocasião, o Promotor de Justiça Eduardo Seabra foi o cinegrafista da ação, que contou também com a presença de Cristina Mendonça, Izabel Abreu e outros colegas. Durante a visita, foram encontrados lixo hospitalar, crianças residindo no local e inúmeras situações degradantes. À época, Adriano – hoje presidente da Federação de Catadores de Recicláveis e reconhecido baluarte na luta pelos direitos da categoria – tinha apenas três anos de idade.

Essa ação inicial resultou na propositura de medida judicial por Rony Almeida, que determinou o fechamento do lixão – fato que só se concretizou em 2013, com a criação da SEMA. Vale destacar que a ação originária ensejou também a criação da CARE, programas de retirada de crianças do lixão, e do Recriarte – que acolhe os filhos dos catadores enquanto os pais trabalham. Direitos sociais passaram, então, a ser assegurados em um ambiente de trabalho estruturado para essa atividade. O Ministério Público do Trabalho tem contribuído significativamente para a manutenção das cooperativas.

Na época da criação da SEMA, foi destinada à CORES uma estrutura física do Município de Aracaju, localizada no bairro 17 de Março — hoje compartilhada com a União a nova cooperativa. Graças à atuação conjunta do MPE, MPTCE e MPT, o Município de Aracaju contratou a Federação dos Catadores para atuar na capital. Trata-se de ações importantes diante de um universo com grande volume de material reciclável, ainda que apenas um percentual reduzido venha a ser efetivamente reciclado.

6. PROMOTORIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Após esse afastamento, retornei ao Ministério Público para atuar junto à Promotora de Justiça Adriana Ribeiro, na área ambiental. Posteriormente, os Procuradores-Gerais Rony Almeida e Eduardo D'Ávila implementaram, por sugestão do Corregedor à época, Dr. Carlos Augusto, a criação da 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, com atribuições abrangendo Meio Ambiente, Urbanismo, Relevância Pública, Patrimônio Público e Cultural. Para essa promotoria fui removido.

Mais recentemente, o Dr. Manoel Cabral Machado Neto transformou a 5ª Promotoria de Justiça do Cidadão em mais uma Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, com atribuições idênticas às da 10ª, atualmente sob a condução da colega Ana Paula Costa Machado, em razão do elevado número de notícias de fato que chegavam diariamente — mais de 500 procedimentos administrativos e mais de 100 processos judiciais.

Da 10ª Promotoria de Justiça do Cidadão levo lembranças marcantes da importância da intervenção do Ministério Público para o conjunto da sociedade. Tratava-se de demandas concretas em uma cidade densamente povoada, com praticamente todo o território ocupado. Alguns temas se destacaram: poluição sonora (com a atuação firme do representante da Associação dos Moradores do Inácio Barbosa, Hunald

José de Lima – um verdadeiro lutador pelo sossego e tranquilidade da comunidade, exemplo de cidadania, a quem agradeço em nome de todos que colaboraram com a 10ª Promotoria); imóveis abandonados; resíduos sólidos; proteção de áreas ambientalmente relevantes; e regularidade dos serviços públicos.

Algumas ações foram inéditas e desafiadoras: uma Ação Civil Pública estrutural sobre a política estadual de resíduos sólidos, com 19.000 páginas; outra, também estrutural, tratando de poluição sonora, desobstrução de calçadas e ruas, com 7.000 páginas – demanda que atinge todos os bairros de Aracaju. Também houve procedimento voltado à implementação da REURB, coordenado pelo Procurador-Geral do Município, Sidnei Amaral, que culminou na edição da Lei nº 5.902/2024, tratando de imóveis abandonados na cidade.

Destaco ainda um procedimento sobre contaminação por agrotóxicos nos alimentos, no qual produtos agrícolas de todo o Estado de Sergipe passaram a ser examinados, com a participação da EMDAGRO e do ITPS, em atuação conjunta com a colega Cláudia Calmon. Esses são apenas alguns exemplos da relevância das ações dessa promotoria – muitas vezes imperceptíveis à sociedade, mas que resultam em mudanças concretas.

A partir de hoje, ao passar por determinados locais, vale lembrar: o Cacique Chá é resultado de uma ACP do MP; o Museu da Gente Sergipana, idem; o caso Marivan, também; 14 loteamentos regularizados pelo programa Aracaju do Futuro foram resultado de ACPs; a recuperação do prédio dos Diários Associados também foi viabilizada por atuação ministerial. Enfim, são muitos exemplos que demonstram a importância da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos e individuais homogêneos.

Na 10ª Promotoria de Justiça atuei por sete anos em defesa dos interesses do povo de Aracaju, ao lado de uma equipe valorosa, que enfrentou uma demanda crescente sem recuar – especialmente quando apenas uma promotoria estava em funcionamento. Registro

aqui a dedicação de Anderson, Ariele, Catiane, Magali, Vitória, Helena, além de outros colaboradores que por ali passaram. Foi um trabalho exaustivo, mas profundamente gratificante em prol da sociedade.

Recentemente, foi criado o Grupo de Apoio Especial ao Meio Ambiente – GAEMA, atualmente em fase inicial de estruturação, com o objetivo de contribuir para a eficiência da atuação do Ministério Público. Já foram dados os primeiros passos, incluindo atuações conjuntas com o Ministério Público Federal, especialmente com a Procuradora da República Gisele Dias, na zona de expansão de Aracaju. Também foram expedidas duas notificações ao Estado de Sergipe e ao Município de Aracaju, tratando da temática das mudanças climáticas.

7. CONCLUSÃO

Neste momento, chego ao cargo de Procurador de Justiça pelo critério de antiguidade. Deixo aqui algumas linhas sobre meu antecessor, Luiz Walter Ribeiro Rosário – amigo, vizinho, excelente colega, que foi Presidente da ASMP, Secretário-Geral e Procurador-Geral de Justiça. Simão-diense, a ele meus aplausos pela trajetória institucional. Sucedi-o também na ASMP. No entanto, há uma coincidência ainda maior: os caminhos da vida. Luiz Walter sucedeu meu pai, Fernando Matos, na 8ª Procuradoria de Justiça, e agora eu o sucedo. Cumpriu honradamente sua missão e encerrou com dignidade sua trajetória no Ministério Público de Sergipe.

Guardo a lembrança do Colégio de Procuradores que conheci ao ingressar na Instituição, composto por: Eduardo Cabral, Moacir Motta, Costa Cavalcante, Fernando Matos, Eugênia Ribeiro, Manoel Pascoal, Darcilo Costa, Pedro Iroíto Leó, Jorge Mesquita, Carlos Waldemar, Gilberto Vila Nova, Guilhermino Resende, José Carlos Oliveira, José Renato Lima Sampaio, José Andrade, Hely Henrique Soares, Sérgio Monte Alegre e Laurindo Campos – um verdadeiro resgate histórico.

Maria Eduarda, seu vô – como você me chama – tem um compromisso com sua geração: lutar pela integridade do planeta Terra, nossa casa comum; implementar a REURB com habitação social e regularização dos núcleos urbanos informais; garantir qualidade do ar, do solo e dos alimentos; e assegurar o direito intergeracional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina o artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Ao encerrar esses apontamentos da caminhada, fica a sensação do dever cumprido, mesmo sabendo que há ainda muito por fazer. As demandas só aumentam. É urgente a adequação do Plano Diretor de Aracaju, o Plano de Mobilidade, o Código de Posturas, o Código Ambiental e a legislação sobre mudanças climáticas – tema emergente que exige ação imediata. O caso do Rio Grande do Sul revelou a falha nas medidas preventivas.

Aracaju, cidade com reconhecida dificuldade de drenagem, precisa estar preparada para os efeitos das mudanças climáticas. O pesquisador do IPCC, Carlos Nobre, alertou para ondas de 3 a 5 metros em cidades litorâneas do Brasil em 2024. É preciso estar pronto para um novo momento de adaptação climática diante da desordem planetária imposta pelo Antropoceno (Angus, 2023).

Deixo a mensagem do poeta popular Xande de Pilares, na letra da música “TÁ ESCRITO”:

Quem cultiva a semente do amor
Segue em frente e não se apavora
Se na vida encontrar dissabor
Vai saber esperar a sua hora

Às vezes a felicidade demora a chegar
Aí é que a gente não pode deixar de sonhar
Guerreiro não foge da luta e não pode correr
Ninguém vai poder atrasar quem nasceu pra vencer

É dia de sol, mas o tempo pode fechar
A chuva só vem quando tem que molhar
Na vida é preciso aprender, se colhe o bem que plantar
É Deus quem aponta a estrela que tem que brilhar

Erga essa cabeça, mete o pé e vai na fé
Manda essa tristeza embora
Basta acreditar que um novo dia vai raiar
Sua hora vai chegar

Erga essa cabeça, mete o pé e vai na fé
Manda essa tristeza embora (manda essa tristeza embora)
Basta acreditar que um novo dia vai raiar
Sua hora vai chegar.

REFERÊNCIAS

ANGUS, Ian. **Enfrentando o Antropoceno**. São Paulo: Boitempo, 2023.

FRANCISCO, Papa. **Laudato Si**. São Paulo: Paulus, 2022.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

A Revolta de 13 de Julho, os seus Reflexos Sociais e os Múltiplos Olhares da História

*Jorge Carvalho do Nascimento**

*José Anderson Nascimento***

RESUMO

O presente artigo objetiva discutir as distintas interpretações que dão conta de explicar os eventos relativos à chamada Revolta do Treze de Julho na História de Sergipe. Do mesmo modo, procura verificar as construções historiográficas que erigiram os tenentes que comandaram a revolta à condição de heróis, principalmente o tenente Augusto Maynard Gomes que governou Sergipe como interventor, a partir de 1930, e foi para a reserva como general, é visto como um Salvador da administração pública. Do mesmo modo, discute a possibilidade de a chamada Revolta do Treze de Julho ser um golpe de Estado contra um governo constitucionalmente eleito, quartelada que malogrou em face da resistência do presidente da república, Epitácio Pessoa. O governo federal enviou a Sergipe tropas militares que sufocaram o golpe e recolocaram Maurício Gracho Cardoso no poder.

Palavras-chave: Revolta; Treze de Julho; Augusto Maynard; Tenentismo; Historiografia.

* Professor aposentado da Universidade Federal de Sergipe. Presidente da Academia Sergipana de Educação e membro da Academia Sergipana de Letras

** Professor aposentado da Universidade Federal de Sergipe. É presidente da Academia Sergipana de Letras

THE 13TH OF JULY REVOLT, ITS SOCIAL REFLEXES AND THE MULTIPLE LOOKS OF HISTORY

ABSTRACT

This article aims to discuss the distinct interpretations that explain the events related to the so-called “Revolta do Treze de Julho” in Sergipe History. Likewise, this work seeks to verify historiographical constructions that led the lieutenants who commanded the Revolt to the status of heroes. Mainly the Lieutenant Augusto Maynard Gomes who ruled Sergipe as intervenor, from 1930 and went to the reserve as General, being seen as a savior of public administration. This paper also discusses the possibility of the so-called “Revolta do Treze de Julho” being a coup d'état against a constitutionally elected government, military mutiny that failed to face the president of republic resistance, Epitácio Pessoa. The federal government sent Sergipe military troops who suffocated the coup and replaced Maurício Gracho Cardoso in power.

Keywords: Revolt; Treze de Julho; Augusto Maynard; Lieutenants; Historiography.

1. O HEROÍSMO DOS TENENTES

Qualquer processo efetivamente vivido comporta distintas leituras pelos que se dispõem a analisar as evidências que se apresentam para explicá-lo. Quando tais processos são perscrutados pelos historiadores, a deusa Clio acolhe distintas versões, desde que construídas a partir de evidências que busquem demonstrar as conclusões às quais chega o observador.

Historiadores como Roger Chartier e outros intelectuais filiados a diferentes gerações de estudiosos da chamada História Cultural foram sempre pródigos em demonstrar como todos os processos permitem não apenas que a eles se lancem diferentes olhares, e também que estes sejam permanentemente revistos.

Neste texto, tomamos o conhecido episódio da revolta do Treze de Julho de 1924 para analisar como a revolta ocorrida em Sergipe sob o contexto brasileiro do Tenentismo comporta distintas leituras que levam a conclusões que estão muitas vezes em posições que se contrapõem.

Estudando Roger Chartier (1990) é possível identificar diferentes leituras sobre a revolta do Treze de Julho nas investigações sobre a história de Sergipe. Chartier (1990) está preocupado com a forma através da qual os indivíduos se apropriam de determinados conceitos que possibilitam compreender as representações sobre o processo político.

Quando se discute a revolta do Treze de Julho em Sergipe, a versão mais aceita é aquela que alinha os tenentes que depuseram o Presidente de Sergipe, Maurício Graccho Cardoso, à condição de heróis da pátria que se insurgiram contra as mazelas da chamada República Velha, buscando modernizar o Brasil e colocá-lo *pari-passu* com os mais importantes avanços das democracias que prosperavam em diferentes lugares do mundo nas primeiras décadas do século XX.

Tal versão corresponde ao processo que formou uma dada mentalidade coletiva. Para Chartier (1990), é importante o processo

através do qual os homens constroem e dão sentido ao seu mundo. Tal processo se reflete nos métodos utilizados para alcançar seus objetivos. Conceitos como os de utensilagem mental, visão de mundo e configuração têm importância fundamental para o estabelecimento de um diálogo com as fontes que nos levam à compreensão de um objeto.

Os tenentes sergipanos estavam articulados com a revolta dos tenentes paulistas, iniciada em 5 de julho de 1924, sob o comando do General Isidoro Dias Lima, contra o governo do Presidente da República, Dr. Artur da Silva Bernardes, que enfrentava uma grande crise econômica, concentrando o poder em mãos de políticos de São Paulo e de Minas Gerais, com denúncias de corrupção e de violação de princípios democráticos.

É necessário aprofundar os estudos em torno dos conceitos fundamentais difundidos por Roger Chartier (1990) para compreender a política e os processos vivos em Aracaju na revolta do Treze de Julho de 1924 como fenômenos correspondentes a uma dada cultura política de um modo geral, buscando um maior conhecimento a respeito das condições de produção dos estudos a respeito do fenômeno e das ferramentas de análise que permitiram as interpretações dominantes.

Afinal, a sua contribuição possibilita aos pesquisadores questionarem para que serve o campo da história política, assumindo, a partir daí, o entendimento de que as suas lutas pelo poder, os discursos, as representações podem ser vistos como cenários de mudança das relações de poder, de distintas expressões sociais, representações culturais simbólicas.

O trabalho de Roger Chartier (1990) criou as condições para que se estabelecesse uma nova postura nos diversos campos de estudos de História diante dos métodos, das fontes e dos temas estudados, buscando, da mesma maneira, nos diversos ramos especializados da História um diálogo mais fértil com a Antropologia, a Sociologia, a Filosofia e a teoria literária.

Contudo, a História não pode ser reduzida a uma mera representação. É necessário considerar, por um lado, as representações coletivas que incorporam nos indivíduos as divisões do mundo social e organizam os esquemas de percepção a partir dos quais eles classificam, julgam e agem; por outro, as formas de exibição e de estilização da identidade que pretendem ver reconhecida; enfim, a delegação a representantes (indivíduos particulares, instituições, instâncias abstratas) da coerência e da estabilidade da identidade assim afirmada.

De acordo com Nascimento (2020) analisando o papel do general Isidoro, importante liderança da revolta do Treze de Julho de 1924:

[...] muito influenciou os militares sergipanos, que, em sua adesão, sediciaram o 28º Batalhão de Caçadores na madrugada do dia 13 de julho daquele ano, ocuparam o Palácio do Governo, prendendo e depondo o Presidente (Governador) Maurício Graco Cardoso e alguns dos seus auxiliares, dentre eles o Chefe de Polícia, Dr. Cyro Cordeiro de Farias, o Secretário Geral do Governo, Dr. Hunald Santaflor Cardoso, o Consultor Geral do Estado, Dr. Carlos Alberto Rolla, entre outros.

Os insurgentes, estando à frente o Capitão Eurípedes Esteves de Lima e os Tenentes Augusto Maynard Gomes, João Soarino de Melo e Manoel Messias de Mendonça, ocuparam também a estação telegráfica, a estação da Ferrovia Leste Brasileiro, que era localizada entre os atuais mercados Maria Virgínia Leite Franco e Tales Ferraz e o Quartel da Polícia Militar. (Nascimento, 2020)

A tropa sediciosa marchou para a Praia Formosa e lá foram cavadas trincheiras até a Ponta do Claudiano, estacionando na margem direita do Rio Sergipe os canhões “Sergipe” e “União Faz a Força” e uma “Metralhadora” alemã da Primeira Guerra Mundial. Minaram a barra do mesmo rio e fizeram barricadas com sacos de areia, preparando a defesa, acaso as tropas federais viessem pelo mar.

Sempre disparavam tiros de canhão, para animar a tropa e alertar a população. A Junta Governativa Militar, composta pelos seus principais líderes, o Capitão Eurípedes Esteves de Lima e os Tenentes Augusto Maynard Gomes, João Soarino de Melo e Manoel Messias de Mendonça, preocupou-se com o cerco de Aracaju e destacou revoltosos para São Cristóvão e Itaporanga d'Ajuda.

Em Rosário do Catete, a defesa dos revoltosos ficou a cargo do exator Antônio Garcia Sobrinho e do advogado Zaqueu Brandão, que comandaram a guarnição com o canhão da Guerra da Independência, que foi colocado no vagão para transportar equipamentos do trem Maria Fumaça da Ferrovia Leste Brasileiro. Esse grupamento foi o responsável pela debandada do Batalhão Hercílio Britto, formado às pressas com homiziados, cangaceiros e outros indivíduos do Baixo São Francisco, que vinham em socorro do presidente do estado, que se achava preso no Quartel do 28º BC.

Quando este batalhão se aproximava de Carmópolis, foi surpreendido com o estampido do tiro do velho canhão, disparado por Zaqueu Brandão, pondo-se em fuga a cavalaria e os infantes a pé, às carreiras, pelas matas e brejos, até alcançarem Propriá e dispersarem-se.

Das bandas de Simão Dias, partiu em defesa do Dr. Graco Cardoso, uma coluna denominada de Batalhão Barão de Santa Rosa, comandada pelo Coronel Pedro Freire de Carvalho, que desistiu da empreitada antes de chegar em Salgado, dispersando-se em direção ao sertão.

Apesar dessas debandadas, em que os revoltosos contabilizavam vitórias, a situação no Sul do Estado não era favorável aos insurgentes, pois trazidos pelos navios Iris, Canavieiras, Comandante Miranda e Marau, apoiados pelo contratorpedeiro Alagoas, desembarcaram no Crasto, em Santa Luzia do Itanhy, mais de mil soldados provenientes dos 20º, 21º e 22º Batalhões de Caçadores, aquartelados em Maceió, Recife e João Pessoa, respectivamente, além de militares das polícias da Bahia e de Alagoas, todos comandados pelo General Marçal Nonato de Farias, rumando a pé, pelos charcos, mangues e alagados, rumo

à Estância, onde foi fixado o Quartel General da campanha para restabelecer a legalidade em Sergipe.

Para essa operação de guerra, o General Marçal Nonato de Farias contou com dois canhões Trupp, guarnições, armamento e munições, navios, trens da Ferrovia Leste Brasileiro, barcas, pequenas embarcações, caminhões, carros de bois e tropas de muars.

As estações ferroviárias de Boquim e de Salgado foram ocupadas pelos legalistas e o Marechal Marçal de Farias estabeleceu o seu Quartel General num vagão do trem Maria Fumaça e fez com que os insurgentes recuassem para São Cristóvão. Parte da tropa legalista desembarcou em São Cristóvão e seguiu em demanda para Aracaju, enfrentando os charcos palustres da Jabotiana, alcançando as tropas revoltosas pela retaguarda, que se puseram em debandada.

Presos os principais líderes da revolta e mais outras quinhentas pessoas, os legalistas não conseguiram prender o Tenente Augusto Maynard, que driblou o cerco imposto em Aracaju, fugindo para Rosário do Catete, depois para Santo Amaro, escapando pelas matas da Fazenda Aruari, com o apoio do amigo Brasilino de Jesus, vagando pelo interior de Sergipe e escapando para Salvador. Da Bahia partiu para São Paulo, onde foi preso e recambiado para Aracaju em 7 de fevereiro de 1925.

Os tenentes sergipanos perderam a batalha do 13 de Julho de 1924, mas como o movimento tenentista brasileiro foram vitoriosos na guerra de propaganda e projetaram as pautas do Tenentismo, assumindo-se como aqueles que lutaram pelo combate à corrupção e pela propaganda do voto secreto, além da construção da Justiça Eleitoral e da instituição do ensino público obrigatório.

Essas pautas estavam postas de modo muito forte, desde a revolta de 1922 no Rio de Janeiro e persistiram principalmente na Revolta de 19 de janeiro de 1926, na qual o Tenente Maynard, apesar de recolhido ao 28º BC, sublevou o quartel novamente, com os mesmos companheiros de farda, capitão Eurípedes Esteves de Lima e tenente João Soarino,

partindo para o enfrentamento com as tropas da Polícia Militar nas ruas de Aracaju.

Baleado, o Tenente Maynard foi levado ao hospital para tratar o seu ferimento e depois conduzido para a Ilha da Trindade, no Oceano Atlântico, a 1.200 km do município de Vitória, onde se tornará em prisão militar. Para lá foram conduzidos, também, o Capitão Eurípedes Esteves de Lima, os tenentes João Soarino de Melo, Manoel Messias de Mendonça e mais cem insurretos sergipanos. Lá já estavam revoltosos de outros estados, entre os quais o capitão Juarez Távora e o tenente Eduardo Gomes.

Anistiados, os revoltosos de 13 de Julho de 1924 se articularam com outras lideranças do movimento tenentista espalhadas pelo Brasil e lutaram focados na chamada Revolução de 1930, inspirando, em Sergipe um programa educacional na Interventoria Federal do General Augusto Maynard, inaugurando o Jardim de Infância, em 17 de março de 1932, cabendo a direção dessa unidade à Professora Penélope Magalhães dos Santos, uma entusiasta da educação infantil.

Além disso, outras iniciativas no campo educacional foram presentes na propaganda dos vencedores de 1930, em especial as produções científicas dos professores José Augusto da Rocha Lima e Helvécio Andrade, publicadas no “Boletim Pedagógico” em 13 de julho de 1934, comemorando os 10 anos da revolta dos tenentes.

Todos esses fatos conduziram a uma construção das identidades sociais do movimento, transformada em uma história das relações simbólicas de força. Perceber tal processo como realidade social é entender que mesmo à revelia dos atores sociais, a história é um fenômeno que traduz posições e interesses, produzindo estratégias e práticas que tendem a impor uma autoridade e legitimam um projeto reformador, justificando escolhas e condutas.

As estruturas do mundo político não são um dado objetivo. Elas são historicamente produzidas por práticas sociais e discursivas articuladas. Assim, é grande a diversidade de interpretações incorporadas a tais

estudos. Em Chartier, identificamos categorias como *habitus*, tomada da obra de Pierre Bordieu; configuração e processo, apanhadas em Norbert Elias; representação, apreendida com Louis Marin. Ideias que são importantes para compreender um processo como a revolta do Treze de Julho, uma vez que permitem entender o controle da difusão e circulação do discurso. Compreender a produção do novo a partir das contribuições existentes e a apropriação e transformação cultural.

Deste modo, Roger Chartier (1990) demonstrou como discutir as práticas que dão significado ao mundo e caracterizá-las como práticas discursivas, produtoras de ordenamento, de afirmação de distâncias, de divisões. Daí, todo o entusiasmo demonstrado pelo francês ao tratar da obra do alemão Norbert Elias, afirmando que o pensamento deste nos apaixona pela pertinência das suas análises, pelo seu projeto de construir cada objeto no interior do sistema de relações que lhe conferem a sua fisionomia e perfil próprios.

As filiações teóricas de Roger Chartier serviram para que os pesquisadores de História compreendessem a necessidade de mergulhar nas teorias e metodologias da História, na prática dos arquivos, realizando a operação historiográfica proposta por Michel de Certeau e familiarizando-se com a política e as suas especialidades.

O entusiasmo de Roger Chartier em relação ao trabalho de Michel de Certeau permite que o pesquisador de fenômenos como a revolta do Treze de Julho entenda existir uma possibilidade de dar clareza ao seu discurso interpretativo buscando nas ciências humanas os elementos que permitem “precisar melhor os seus contornos e definir com mais acuidade sua pertinência” (Chartier, Roger. *Cultura Escrita, Literatura e História*. 2 ed. México: Fondo de Cultura Economica, 2000: 119).

A interpretação da história política pode se valer de outra importante contribuição de Michel de Certeau apontada por Chartier: o reconhecimento da História como prática narrativa. As reflexões pioneiras de Michel de Certeau (...) obrigaram os historiadores a reconhecer, querendo ou não, que a história política como pertence ao

gênero da narrativa - entendida no sentido aristotélico da “articulação em um enredo de ações representadas”.

2. UMA LEITURA A CONTRAPELO

No último quartel do século XX, o historiador Edgar De Decca chamou a atenção do Brasil para os distintos modos de ler os fatos relativos à chamada Revolução de 1930 e a ação dos tenentes em seu conhecido livro *O Silêncio dos Vencidos*, demonstrando como os vencedores daquele momento sufocaram as vozes e as razões dos que perderam o poder.

Seja qual for a leitura que faz o estudioso da história, para todos está claro que os Tenentes que tentaram tomar o poder em 1922, 1924 e 1926 somente foram efetivamente vitoriosos em 1930, quando Getúlio Vargas depôs Washington Luiz e impediu a posse de Júlio Prestes na Presidência da República.

Quando nos debruçamos sobre tais fenômenos podemos indagar: em que condições pode-se considerar coerentes, plausíveis, explicativas, as relações instituídas entre, de um lado, os indícios, as séries ou os enunciados construídos pela operação historiográfica e, de outro, a realidade referencial que pretendem “representar” adequadamente?

A resposta não é fácil, mas é certo que o historiador tem a tarefa específica de fornecer um conhecimento apropriado, controlado, dessa “população de mortos – personagem, mentalidades, preços” que são seu objeto. Abandonar esta intenção de verdade, talvez desmesurada mas certamente fundadora, seria deixar o campo livre a todas as falsificações, a todos os falsários que, por traírem o conhecimento, ferem a memória. Cabe aos historiadores, fazendo seu ofício, ser vigilantes (Chartier, 2000: 100).

O triunfo da chamada revolução de 1930 permitiu que a maioria das lideranças tenentistas assumisse o poder ao lado de Vargas e conquistasse um dos mais importantes dentre os troféus que a vitória

política concede: o direito de escrever a História oficial, aquela que se impõe como única verdade histórica possível no imaginário do senso comum.

Assim, sob o quadro interpretativo concebido por Roger Chartier, o exercício do trabalho de historiar impõe, portanto, o trato de problemas conceituais como representação, prática e apropriação. É a partir deles que Chartier considera questões como as formas narrativas do discurso histórico e literário, fundamentais à interpretação dos documentos que o historiador toma por objeto.

Por isto, a leitura que mais circulou no Brasil foi a dos heróis de 1930 como herdeiros do tenentismo e libertadores do Brasil que puseram fim ao conjunto de mazelas da Primeira República. É sob tal contexto que se coloca o debate a respeito do Tenentismo em Sergipe. Foi importante a vitória de 1930 para produzir do capitão Eurípedes Esteves de Lima e dos tenentes Manoel Messias, João Soarino e Augusto Maynard a imagem de heróis populares, além de mitificá-los.

Para entender tal operação é fundamental que se apanhe o modo como as ideias das sucessivas gerações de historiadores a exemplo de Pierre Bordieu, Michel de Certeau, Michel Foucault e Paul Ricoeur, influenciados pela Escola dos Anales, têm sido recebidas no Brasil.

Também, o modo como têm sido recebidas no Brasil as ideias de alguns autores influenciados pela Escola de Frankfurt, como Gadamer, Geertz, Habermas, Jauss e Norbert Elias. Se tomarmos os parâmetros propostos por Roger Chartier, veremos que os mais importantes intérpretes do tenentismo somente podem ser lidos e entendidos quando se leva em consideração o contexto no qual o trabalho de cada um deles foi produzido.

A Historiografia brasileira é pródiga na associação entre os tenentes e as camadas médias urbanas, cuidando sempre de apresentá-los na condição de defensores da honra militar e moralizadores do sistema político. Este tema esteve presente no discurso militar sobre o poder, ao lado de outra desgastada fala sobre o inimigo de sempre: os comunistas.

Marcantes são momentos de tensão, como 1889, 1922, 1924, 1926, 1930, 1964 e 2018. Em tais momentos, o Exército não pensava e não agia uniformemente. Sempre havia vozes discordantes na caserna, mesmo quando tais vozes não eram ouvidas inicialmente, ou quando algumas delas mudavam de posição *a posteriori*. No caso de Sergipe, os tenentes que comandaram a revolta necessitaram depor e prender o comandante do Vigésimo Oitavo Batalhão de Caçadores.

Vemos em tais momentos como pensar, portanto, os processos de civilização, é incorporar a possibilidade de ir do discurso ao fato e do fato ao discurso, questionando a ideia de fonte como mero instrumento de mediação e testemunho de uma realidade e considerando as representações como realidade de múltiplos sentidos.

Mesmo porque, as representações do mundo social assim construídas, embora aspirem à universalidade de um diagnóstico fundado na razão, são sempre determinadas pelos interesses de grupo que as forjam. Daí, para cada caso, o necessário relacionamento dos discursos proferidos com a posição de quem os utiliza (Chartier, Roger. "O Mundo como Representação". In: Estudos Avançados. 11(5), São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, 1991: 16).

A condição de vencedor em 1930 fez possível a Augusto Maynard receber a anistia que lhe concedeu Getúlio Vargas, ser reincorporado às forças armadas e promovido a capitão. Sob tal condição, ele foi interventor em Sergipe durante o governo Vargas e, também, integrou o Tribunal de Segurança Nacional. Terminou a carreira militar como coronel e foi promovido a general de brigada quando passou para a reserva.

Uma figuração política pode ser apropriada pelos leitores dos textos de história (ou das imagens) que dão a ver e a pensar o real. Um texto pode aplicar-se à situação política com a qual se identifica o leitor e como configuração narrativa pode corresponder a uma refiguração da própria experiência. Por isto, entre o texto da história política e o sujeito que o lê coloca-se uma teoria capaz de compreender a apropriação dos

discursos, a maneira como estes afetam o leitor e o conduzem a uma nova forma de compreensão de si próprio e do mundo.

É verdade que, entre nós, ainda são poucos os estudos que se debruçaram verticalmente sobre o tema da revolta dos Tenentes. O mais importante deles continua a ser o livro do cientista político e historiador José Ibarê da Costa Dantas, *O Tenentismo em Sergipe* (Dantas, 1974). Antes do estudo de Ibarê Dantas, somente era possível consultar os registros resultantes das pesquisas realizadas por Pires Wynne e por Mário Cabral.

Os agenciamentos discursivos da história política e as categorias que os fundam – como os sistemas de classificação, os critérios de recorte, os modos de representações – não se reduzem absolutamente às ideias que enunciam ou aos temas que contêm. Eles possuem sua lógica própria – e uma lógica que pode muito bem ser contraditória, em seus efeitos, como letra da mensagem (Chartier, 1991: 17).

Alguns trabalhos produzidos nestas duas primeiras décadas do século XXI estão apresentando elementos que possibilitam estabelecer novas leituras de movimentos como o da revolta dos Tenentes do dia 13 de Julho de 1924 em Sergipe.

Para entender a historicidade das configurações políticas é necessário romper com o conceito universal e abstrato de sujeito, uma vez que as abordagens nem sempre são satisfatórias. O discurso da história política não é uma abstração reduzida ao seu conteúdo e não existe fora dos objetos que o oferecem à decifração.

É importante sublinhar que em nenhum daqueles momentos de tensão do século XX, os militares foram os únicos e exclusivos conspiradores. Falando em nome de combater a política, sempre apresentada como o pecaminoso campo no qual se expressam do pior modo os desmandos da condição humana, os militares estavam aliados com distintos agrupamentos políticos da sociedade civil e de outros tantos encastelados no aparelho de Estado. Todos, políticos, aqui entendida a política como espaço de representação de interesses da sociedade.

As práticas políticas das quais o leitor se apropria são histórica e socialmente variáveis. Chartier afirma que o leitor não é um bloco de cera mole no qual se inscreve o texto. O processo de construção de sentido do texto político, da interpretação da história, está situado entre leitores dotados de competências específicas, identificados pelas suas posições políticas e disposições, todos caracterizados pelas suas práticas de ler o mundo.

Dentre os estudos nos quais encontramos elementos que possibilitam lançar um olhar diferenciado sobre a revolta dos tenentes sergipanos, cito o trabalho da pesquisadora Andrezza Maynard, *A Caserna em Polvorosa: A Revolta de 1924 em Sergipe*. O livro, publicado pela Editora da Universidade Federal de Sergipe, contém o texto da sua dissertação de mestrado, defendida sob o mesmo título em 2008 no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, com orientação da Profa. Dra. Sílvia Cortez Silva.

É fundamental ler autores como Andrezza Maynard. O trabalho dela contribui para dar historicidade a todos os atos, dar sentido aos objetos próprios da história política. É importante compreender os métodos de pesquisa e da escrita do historiador e buscar todo e qualquer tipo de registro, uma vez que cada leitor, a partir de suas próprias referências, individuais ou sociais, históricas ou existenciais, dá um sentido mais ou menos singular, mais ou menos partilhado, aos textos de que se apropria. Reencontrar esse fora-do-texto não é tarefa fácil, pois são raras as confidências dos leitores comuns sobre suas leituras (Chartier, Roger. *Escribir las Práticas: Foucault, de Certeau, Marin*. Buenos Aires: Manantial, 1996: 20).

Desde que Walter Benjamin afirmou que “A história deve ser escovada a contrapelo” ficaram abertas inúmeras possibilidades reflexivas acerca de dadas verdades históricas comumente aceitas. O filósofo e sociólogo alemão ligado ao movimento da chamada Escola de Frankfurt enunciou este seu entendimento ao publicar em 1940 as suas *Teses Sobre o Conceito de História*.

Benjamin fez este enunciado ao discorrer sobre a sua Tese VII, na qual apresentou muitos elementos fortes, portadores de uma elevada iconoclastia e de uma concepção alternativa a respeito da cultura, dizendo: “O momento destruidor: demolição da história universal, eliminação do elemento épico, nenhuma identificação com o vencedor. A história deve ser escovada a contrapelo”.

Este modo de olhar a História vinha se afirmando tanto por intelectuais ligados à Escola de Frankfurt, na Alemanha, quanto por estudiosos da Escola dos Anales, na França. Em diferentes espaços geográficos, pesquisadores começaram a esboçar interpretações da História que assumiam posições diferenciadas, o que ganhou muita clareza a partir da metade do século XX, na Inglaterra, nos Estados Unidos da América e no Canadá. Assim, é importante referenciar estudos como os realizados por Norbert Elias, em *Estabelecidos e Outsiders*, Edward Thompson, Eric Hobsbawm, Raymond Williams e Natalie Zemon Davis, apenas para citar os mais conhecidos.

Alguns poderão considerar estranho o uso do debate proposta por Chartier para debater a história política. Todavia, o fato de este haver se debruçado sobre os objetos que escolheu possibilitou aos que se interessam pelos seus estudos alargar algumas das suas inovações e lançar luzes sobre os processos e objetos culturais sem subordiná-los a estruturas econômicas ou políticas e ao mesmo tempo compreender que a política é também expressão das práticas culturais. Perceber a relação que permite utilizar as condições intelectuais próprias a cada indivíduo ao conjunto de relações que este estabelece com o grupo do qual participa, as chamadas utensilagens mentais para compreender os fenômenos da história política.

Se Maurício Graccho Cardoso foi momentaneamente vencido e, ao mesmo tempo, vencedor em 1924, a partir de 1930 ele amargou a condição de *outsider*. Ficou à margem da História até o início do processo de redemocratização em 1945. Foram 15 anos sem voz.

Não é possível retirar os méritos das inovações que Augusto Maynard trouxe à administração pública em Sergipe. Todavia, não

pesava no momento da revolta do 13 de Julho sobre Maurício Graccho Cardoso nenhuma acusação consistente capaz de comprometê-lo como gestor.

O próprio Maynard lhe ofereceu a oportunidade de aderir aos golpistas e permanecer no governo. A prisão de Graccho Cardoso ocorreu em face da negativa de adesão. Não havia nada no programa dos revoltosos que fosse acréscimo ao projeto que Cardoso vinha implementando com sucesso na condição de presidente do Estado de Sergipe. A única e honrosa exceção é a do Jardim de Infância, público já citado neste texto.

Empossado no Poder Executivo em 24 de outubro de 1922, Graccho construiu a imagem de realizador e muito competente. Criou vários grupos escolares, instalados em edifícios suntuosos que eram chamados de palácios do saber. Construiu o edifício-sede da Prefeitura de Aracaju, na praça Olympio Campos, e o edifício do Atheneu Pedro II, na avenida Ivo do Prado, onde atualmente funciona o Museu da Gente Sergipana.

Maurício Graccho Cardoso foi responsável pela obra do Mercado de Aracaju em parceria com o empresário Antônio Franco. Também foi por sua iniciativa a construção do edifício da Associação Comercial de Sergipe, da sede do Colégio Nossa Senhora de Lourdes e do Hospital Cirurgia, este ao lado do médico Augusto César Leite. Ainda fundou as faculdades de Farmácia Aníbal Freire da Fonseca e a de Direito Tobias Barreto.

Graccho criou o Instituto de Química de Sergipe, atual Instituto de Tecnologia e Pesquisas – ITPS, onde instalou um curso superior de Química liderado pelo reconhecido engenheiro civil e químico Archimedes Pereira Guimarães, que mandou buscar na Faculdade de Química da Bahia, além de criar o Instituto Parreiras Horta. Como presidente de Estado, instalou a Usina de Energia Elétrica de Sergipe.

Afastado do poder no dia 14 de Julho de 1924, Maurício Graccho Cardoso permaneceu preso no quartel do 28º BC. Somente retomaria o seu posto de Presidente do Estado no dia quatro de agosto do mesmo ano, depois que os tenentes revoltosos foram vencidos, dois dias antes.

3. CONCLUSÃO

Qual a versão correta? Nos diferentes olhares aqui expostos, há evidências que fazem todos eles verdadeiros. O inglês Edward Thompson nos ensinou que aquele que se lança aos arquivos, que vasculha os registros memorialísticos, inevitavelmente faz seleções de evidências que dão sentido ao discurso que articula. Por tudo isto, a história é uma construção discursiva permanentemente em mudança. Pesquisar sempre é uma responsabilidade que se impõe a todos nós.

REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Walter. **Sobre o Conceito de História**. In: LOWY, Michael. Walter Benjamin: Aviso de Incêndio. Uma Leitura das Teses Sobre o Conceito de História. São Paulo, Boitempo, 2005.
- CABRAL, Mário. **Roteiro de Aracaju**. Aracaju, Livraria Regina, 1955.
- CHARTIER, Roger. **A História Cultural: Entre Práticas e Representações**. Lisboa, DIFEL, 1990.
- DANTAS, José Ibarê Costa. **O Tenentismo em Sergipe**. Petrópolis. Editora Vozes, 1974.
- DAVIS, Natalie Zemon. **Culturas do Povo: Sociedade e Cultura no Início da França Moderna**. Oito ensaios. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.
- DE DECCA, Edgar. **1930: O Silêncio dos Vencidos**. 6ª ed. São Paulo, Brasiliense, 2013.
- ELIAS, Norbert e SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os Outsiders: Sociologia das Relações de Poder a Partir de Uma Pequena Comunidade**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.
- FIGUEIREDO, Ariosvaldo. **História Política de Sergipe**. Aracaju, Sociedade Editorial de Sergipe, 1989.
- HOBSBAWM, Eric. **Sobre História**. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- MAYNARD, Andrezza Santos. **A Caserna em Polvorosa: a Revolta de 1924 em Sergipe**. São Cristóvão, Editora UFS, 2012.

NASCIMENTO, José Anderson. **A revolta de julho de 1924 e os seus reflexos sociais**. Disponível em: <<https://infonet.com.br/blogs/a-revolta-de-de-julho-de-1924-e-os-seus-reflexos-sociais/>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

THOMPSON, Edward Palmer. **A Miséria da Teoria**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1981.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e Sociedade**: de Coleridge a Orwell. Trad. Vera Joscelyne. Petrópolis, Vozes, 2011.

WYNNE, S. Pires. **História de Sergipe**. Rio de Janeiro, Editora Pongetti, 1970.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Participação Popular e Responsividade: A Experiência da Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe

*Igor Leonardo Moraes Albuquerque**

RESUMO

Considerando o marco normativo-constitucional do instituto da iniciativa popular, e, em vista das dificuldades para sua implementação, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e as Assembleias Legislativas de diversos Estados brasileiros, estabeleceram suas Comissões de Legislação Participativa. Tais comissões foram concebidas como mecanismos institucionais, permanentes, para viabilização da tramitação de proposições legislativas originadas de entidades da sociedade organizada, privilegiando, pois, a participação popular. O artigo pretende expor as experiências com participação popular na Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, a partir da criação de sua Comissão de Legislação Participativa (2007), que, não obstante, serem ainda incipientes, apresentam perspectivas de crescimento em face das novas ferramentas digitais, gerando maior responsividade.

Palavras-chave: Comissão de Legislação Participativa. Participação Popular. Responsividade. Câmara dos Deputados. Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.

* Advogado com Graduação em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Especialista em Direito Constitucional e em Direito Educacional. Mestre em Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Cefor). Secretário-Geral da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Membro do Instituto de Direito Administrativo de Sergipe (IDAS). 1º Vice-Presidente do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe (IHGSE). Titular da Cadeira nº 30 da Academia Sergipana de Letras (ASL).

POPULAR PARTICIPATION AND RESPONSIVENESS: THE EXPERIENCE OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY'S PARTICIPATORY LEGISLATION COMMISSION OF THE STATE OF SERGIPE

ABSTRACT

Considering the normative-constitutional framework of the institute of the popular initiative, and, in view of the difficulties for its implementation, the Chamber of Deputies, the Federal Senate and the Legislative Assemblies of several Brazilian States, established their Participatory Legislation Commissions. Such commissions were conceived as permanent, institutional mechanisms to facilitate the processing of legislative proposals originating from entities of organized society, thus favoring popular participation. The article intends to expose the experiences with popular participation in the Legislative Assembly of the State of Sergipe, from the creation of its Participatory Legislation Commission (2007), which, despite being still incipient, present prospects for growth in the face of new digital tools, generating greater responsiveness.

Keywords: Participatory Legislation Commission. Popular participation. Responsiveness. Chamber of Deputies. Legislative Assembly of the State of Sergipe.

1. INTRODUÇÃO

A partir do modelo institucional implantado na Câmara dos Deputados foi criada a Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (Alese). Este artigo, após contextualização normativo-constitucional, e tendo como parâmetro a CLP da Câmara dos Deputados, pretende demonstrar que, muito embora incipiente, há potencial na CLP da Alese para servir como ferramenta de participação popular, estimulando responsividade do Parlamento sergipano.

No contexto do regime democrático brasileiro, inaugurado com a Constituição Federal (1988), institucionalizou-se um modelo de democracia semidireta, mediante a participação popular nas eleições (sufrágio universal), e, ainda, em plebiscito, referendo e iniciativa popular (cf. art. 14). Prova disso é o enunciado do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal (Brasil, 2020), pelo qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A Constituição Federal, ao prever a iniciativa popular legislativa, que, juntamente com o plebiscito e o referendo, constituem, segundo Pereira (2016, p. 1709), “desdobramento lógico do termo ‘diretamente’”, previsto no artigo 1º do Texto Constitucional, evidenciou que a participação popular, no modelo de democracia brasileira, não se exauriria no momento do voto.

Segundo Benevides (1991, *apud* Andrade, 2003, p. 5):

A democracia semidireta admite a complementaridade entre representação tradicional (eleição de representantes no Executivo e no Legislativo) e formas de participação direta em questões de interesse público. Essa modalidade torna-se bem sucedida quando o Parlamento divide com o povo o poder e as autoridades estão sujeitas ao controle e ao veredicto do povo.

Notadamente por meio da iniciativa popular legislativa, a Constituição Federal incluiu o povo como parte do processo legislativo, assim entendido “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação de leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos” (Silva, 2007, p. 524).

A inclusão da possibilidade do povo como partícipe direto no processo legislativo decorreu da ampliação dos legitimados a iniciar o referido processo, conforme assenta Carvalho (2007, p. 136):

A Constituição Federal, no art. 61, indica os titulares (órgãos, pessoas, autoridades ou entidades) competentes para apresentar projeto de lei complementar ou ordinária ao Poder Legislativo. Pela análise desse dispositivo, verifica-se que houve ampliação do poder de iniciativa, já que o ordenamento constitucional anterior, ao tratar da iniciativa geral, estabelecia como seus titulares número menor de órgãos, pessoas, autoridades ou entidades.

Mais do que parte no processo legislativo, o povo passou a ter o poder de, também, iniciá-lo. A iniciativa, conceituada por Temer (2008, p. 138), como “o ato que deflagra o processo de criação da lei”, constituiu-se como grande conquista dos cidadãos, que passaram a ter o direito de, observados certos requisitos constitucionais e legais, submeter projetos de lei complementar e de lei ordinária à consideração do Poder Legislativo, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. A respeito de tais requisitos, recorrendo novamente a Carvalho (2007, p. 136), tem-se que:

A Constituição de 1988 ampliou o elenco dos titulares do poder de iniciativa geral, incluindo o Procurador-Geral da República (art. 127, §2º, e art. 128, §5º), como também estabeleceu a iniciativa popular (art. 61, §2º), mediante a qual os cidadãos que representam 1% do eleitorado nacional,

distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles, poderão propor projeto de lei complementar ou ordinária à Câmara dos Deputados.

Como facilmente se pode observar, os requisitos quantitativos (número de eleitores) e geográficos (distribuição desses eleitores em Estados da Federação) dificultam a concretização do instituto da iniciativa popular legislativa. Na visão de Pereira (2006, p. 1741):

De qualquer forma, o maior obstáculo não reside no número de assinaturas requerido, mas no requisito de ordem geográfica [...], bem como na forma burocratizada de conferência das assinaturas. Apesar de o percentual determinado quanto aos Estados ser relativamente baixo, a imposição de que sejam coletadas assinaturas em diversos lugares diferentes aumenta sobremaneira a dificuldade e, conseqüentemente, o volume de recursos financeiros necessário para empreender a campanha de formalização da iniciativa popular.

Diante desse cenário de dificuldade, no tocante à efetivação da iniciativa popular legislativa tal como previsto na Carta Magna, é que surgiu a ideia de um organismo, instituído dentro da estrutura do próprio legislativo, que viabilizasse a tramitação processual-legislativa de proposições oriundas da vontade popular, dispensando-se os rígidos ditames do art. 61, §2º, da Constituição Federal: a Comissão de Legislação Participativa (CLP), criada na Câmara dos Deputados em 2001, no Senado Federal em 2003, e na Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe em 2007. Semelhantes comissões também foram criadas em Assembleias Legislativas de diversos Estados brasileiros.

A CLP da Câmara dos Deputados, criada, como já se disse, em 2001, “com a aprovação da Resolução nº 21” (Coelho, 2015, p. 198), “teve inspiração em parlamentos das democracias mais bem consolidadas do mundo, com especial referência à Comissão de Petições do Parlamento Europeu” (Andrade, 2003, p. 30).

As Comissões de Legislação Participativa (CLP) vêm sendo concebidas nos parlamentos brasileiros como “comissões permanentes”, integradas por parlamentares. No caso pioneiro da Câmara dos Deputados, a CLP “foi concebida para viabilizar as propostas legislativas populares” (Bandeira, 2001, p. 5, *apud* Coelho, 2015, p. 193), constituindo-se como “um instrumento inovador das relações entre parlamento e sociedade” (Brasil, 2002, p. 15, *apud* Coelho, 2015, p. 193).

Além desses mecanismos constitucionalmente previstos, os legislativos brasileiros, em todas as esferas federativas, têm se utilizado de outros, já institucionalizados por legislação infraconstitucional, a exemplo de audiências públicas e conferências de políticas públicas.

Tendo-se a compreensão de que “a questão do aprofundamento democrático é um dos principais temas da agenda da teoria da democracia contemporânea” (Pogrebinschi; Ventura, 2017, p. 7), há a percepção de que existe relação direta entre participação popular (através dos diversos mecanismos) e a “qualidade da democracia”, de modo que através daquela (participação popular) há maior propensão a que os parlamentos sejam mais responsivos às demandas da sociedade. A essa conclusão chegou o trabalho de Pogrebinschi e Ventura (2017), com relação, especificamente, às diretrizes oriundas de Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPP's).

2. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A iniciativa popular legislativa, prevista na Constituição Federal, constitui mecanismo de participação popular (Andrade, 2003), o qual, devido às dificuldades para sua implementação não está a estimular um relacionamento direto do legislativo com os cidadãos.

A Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Câmara dos Deputados, criada em 2001, nos termos da Resolução nº 21 daquela Casa, tem por objetivo, conforme constou do Informativo da CLP

(dezembro/2002), “a necessidade de estabelecer procedimentos que facilitem o acolhimento de sugestões legislativas provenientes de setores organizados da população” (Andrade, 2003, p. 16 e 17). Ainda segundo Andrade (2003, p. 30 e 31), “a Comissão é uma ‘janela’ de entrada para propostas legislativas, por acolher propostas de lei oriundas da sociedade civil, por meio de associações, sindicatos, e Organizações Não-Governamentais – ONGs”.

Segundo Coelho (2015, p. 193), à CLP da Câmara dos Deputados foi atribuída, como principal competência, a capacidade de:

[...] (i) receber diversos tipos de sugestões legislativas [...] oriundas de organizações civis legalmente constituídas; (ii) apreciar e deliberar sobre as sugestões acatadas, normalmente manifestando-se por meio de parecer favorável ou contrário; (iii) dar encaminhamento às sugestões com parecer favorável, conforme requerido para cada tipo de proposição.

Em seu estudo, Coelho (2015, p. 193 e 194) menciona o Regulamento Interno (RI) da CLP da Câmara dos Deputados, vigente desde 2012, pelo qual “ficou estabelecido que as sugestões de iniciativa legislativa (...) serão ‘apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos’ (RI-CLP, art. 2º)”; conforme o art. 3º do citado RI-CLP, também é vedada a apresentação de sugestões à Comissão por órgãos e entidades da Administração Pública que não possuírem participação paritária da sociedade civil, além dos organismos internacionais.

Segundo o disposto no RI-CLP, Coelho (2015, p. 194) enfatiza que para estarem aptas à apresentação de sugestões de iniciativa legislativa à CLP, as entidades devem atender a alguns requisitos básicos, tais como:

[...] i) ‘registro dos atos constitutivos’, seja em cartório ou em outro órgão competente, como o Ministério do Trabalho, dependendo do tipo de organização; ii) ‘documento legal que

comprove a composição da diretoria efetiva' da organização;
iii) 'ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa [...] nos termos de seu estatuto'.

A CLP, ao aprovar uma sugestão de iniciativa legislativa, adota a matéria respectiva, para efeito de tramitação e deliberação, como proposição de sua própria autoria (Andrade, 2003, p. 31; Coelho, 2015, p. 196); lembre-se que, nos termos do art. 61 da Constituição Federal, as comissões, assim como os parlamentares, também são legitimadas a iniciar o processo legislativo.

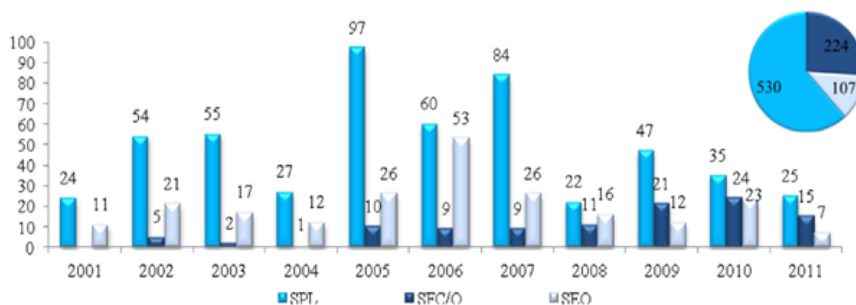
Uma questão básica, então, se impõe: a iniciativa legislativa via CLP pode ser considerada como participação popular? A essa indagação cabe resposta afirmativa, inobstante: (a) o cidadão, dissociado de uma entidade, ainda permanecer sem ter o poder de sugerir; e (b) a proposição legislativa decorrente da sugestão em referência ser formalmente apresentada como sendo de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa e não da população (vez que não observado o disposto no art. 61, §2º, da Constituição Federal). Cuida-se aqui, pois, de participação popular, mas não de iniciativa popular legislativa, pelas razões formais já delineadas.

Mesmo com as possíveis ressalvas, sem dúvida, a criação da CLP, constituiu verdadeira “janela” (Andrade, 2003, p. 31) que trouxe o cidadão, representado por entidades organizadas, para dentro do processo legislativo, levando o parlamento à discussão e apreciação de suas demandas.

Andrade (2003, p. 36) anota que a CLP da Câmara dos Deputados aprovou a primeira sugestão legislativa em agosto de 2002. Coelho (2015, p. 203), por sua vez, acrescenta que entre agosto de 2001 e dezembro de 2011, “a CLP recebeu, no total, 861 SUG’s oriundas de 189 organizações civis”, revelando grande número de sugestões de iniciativa legislativa (SUG’s) e de entidades. O trabalho de Coelho (2015) classifica as SUG’s em: a) sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL); b) sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias (SEO);

e, c) sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros (SFC/O). Nesse sentido, valiosa a reprodução do gráfico apresentado por Coelho (2015, p. 203):

Gráfico 1 - Quantidade de Sugestões Legislativas recebidas pela CLP (2001-2011) - (por ano e conforme o campo das proposições legislativas)



Fonte: Elaborado pelo autor (Coelho, 2015, p. 203) a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Todavia, se se levar em consideração a quantidade de sugestões de iniciativa legislativa que, uma vez adotadas pela CLP e convertidas em proposições legislativas, foram definitivamente aprovadas pelo Congresso Nacional e tornaram-se normas jurídicas, talvez seja desalentador o resultado encontrado: somente três. Vejamos:

Situação final	3
Aprovado na Câmara	8
Prejudicado por Advento de Lei	11
Rejeitado (mérito)	14
Rejeitado (inadequação orçamentária e financeira)	8
Devolvido	4
Retirado	1
Transformado em dois projetos	1
Registro a conferir no Sileg (segue tramitando)	1
Total	51

Fonte: Câmara dos Deputados - Sileg¹

¹ Material disponibilizado pelo Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins, do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo, oferecido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Cefor, da Câmara dos Deputados

Assim mesmo, é inegável que a criação da CLP da Câmara dos Deputados tem movimentado considerável número de entidades, e, através delas, incentivado e estimulado a participação popular no processo legislativo.

3. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

Em 2007, tempos após a criação da CLP da Câmara dos Deputados (2001), por iniciativa da então deputada estadual Susana Azevedo, foi aprovada a Resolução nº 1/2007, de 26 de abril (Sergipe, 2020a), que, alterando o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, estabeleceu a criação e a competência da Comissão de Legislação Participativa (CLP).

A CLP do Parlamento sergipano foi estabelecida como comissão permanente, composta por 7 (sete) deputados estaduais, competindo-lhe apreciar a manifestar-se sobre:

“Art. 48-A [...]”

I – sugestões de iniciativa legislativa, apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos;

II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de quaisquer das entidades mencionadas no inciso I deste artigo.”

A deputada Susana Azevedo, na justificativa do Projeto de Resolução nº 1/2007 (do qual foi originada a Resolução nº 1/2007), afirmou que a temática “legislação participativa” tinha por objetivo “viabilizar, além de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa” (Sergipe, 2020b). Da mesma justificativa constou ainda que (Sergipe, 2020b):

Com a criação desta Comissão de Legislação Participativa, esta Casa amplia o acesso da população ao Poder Legislativo,

abrindo à sociedade civil um canal de conhecimento do sistema de produção de normas que integram o ordenamento jurídico sergipano, oportunizando ao cidadão comum o encaminhamento direto de suas demandas e necessidades, da sua percepção dos problemas do cotidiano e da vida real, no livre e democrático exercício de sua cidadania.

Conforme se pode observar, há grande semelhança nos textos legais, podendo-se inferir que o texto da Câmara dos Deputados tenha influenciado diretamente o texto sergipano.

A CLP da Alese foi instalada em 3 de março de 2011 (não obstante, ter sido criada em 2007), tendo, em sua primeira composição, os seguintes deputados estaduais (Sergipe, 2020c): 1) deputada Susana Azevedo, eleita presidente; 2) deputado Gustinho Ribeiro, eleito vice-presidente; 3) deputado Augusto Bezerra; 4) deputada Goretti Reis; 5) deputado Luiz Mitidieri; 6) deputado Paulinho da Varzinhas; e, 7) deputado Zezinho Guimarães.

Entretanto, mesmo tendo havido algum esforço da Assembleia Legislativa e de alguns parlamentares em divulgar a existência da CLP, as entidades da sociedade organizada ainda não perceberam a sua importância. Em seus primeiros anos, não se tem registro da apresentação de qualquer sugestão legislativa, não obstante o fato de entidades da sociedade organizada dirigirem-se diretamente a parlamentares ou a outras comissões para exposição de suas demandas, a exemplo da Comissão de Administração e Serviço Público, bastante procurada por sindicatos e associações de servidores públicos.

No contexto do esforço institucional da Alese para estimular a participação popular está a criação da Ouvidoria-Geral, por meio da Resolução nº 12/2017, de 17 de agosto (Sergipe, 2020d), na gestão do deputado Luciano Bispo como presidente da Assembleia Legislativa de Sergipe. Porém, a integração da Ouvidoria-Geral com a CLP ainda constitui desafio a ser enfrentado e transposto. Seria de grande valia se propostas de cidadãos, concernentes a sugestões legislativas,

enviadas à Ouvidoria-Geral, inclusive através dos diversos canais digitais, pudessem ser remetidas à consideração da CLP. Para tanto, ter-se-ia que modificar a legislação para permitir a apresentação de sugestões de iniciativa legislativa por cidadãos, inclusive com o uso de ferramentas digitais, mesmo sem a intermediação de entidades da sociedade organizada.

A franca e notória expansão do emprego de redes sociais na atividade política, em especial desde as eleições gerais de 2018, tem levado os cidadãos/eleitores a procurar contato mais frequente com os seus representantes, “utilizando uma estratégia mais direta e ‘autêntica’ de comunicação” (Volpatti; Lima, 2018, p. 9), estabelecendo, portanto, mais um poderoso mecanismo de participação popular. Esse fato, aliado a divulgação irregular do papel da CLP sergipana, leva o cidadão/eleitor diretamente ao contato com o parlamentar, que não raro, tem apresentado, individualmente, proposições legislativas oriundas de sugestões populares.

No primeiro biênio (2019-2021) da 19ª Legislatura, a CLP da Assembleia Legislativa de Sergipe, foi presidida pelo deputado estadual então em primeiro mandato Doutor Samuel Carvalho, ele próprio eleito também em função de notável participação em redes sociais, sendo composta, ainda, pelos seguintes parlamentares: 1) deputado Dílson de Agripino, vice-presidente; 2) deputada Goretti Reis; 3) deputado Francisco Gualberto; 4) deputada Máisa Mitidieri; 5) deputado Capitão Samuel; e, 6) deputada Janier Mota.

Na reunião da CLP ocorrida em 24 de setembro de 2019 foi pautada a Sugestão nº 1/2019, através da qual a Ordem dos Advogados do Brasil/Secção de Sergipe – OAB/SE remeteu (Sergipe, 2020e):

Sugestão de Iniciativa Legislativa, acompanhada de justificativa e de decisão de constitucionalidade pelo STF (Supremo Tribunal Federal) da mesma matéria, referente à obrigatoriedade das empresas de telefonia fixa, móvel, internet e TV por assinatura, cancelarem o contrato de

fidelidade quando o consumidor comprovar que perdeu o vínculo empregatício, após a adesão do contrato.

A referida Sugestão Legislativa nº 1/2019 obteve aprovação unânime dos membros da CLP, passando, em decorrência, a constituir o Projeto de Lei nº 250/2019, de iniciativa da própria Comissão de Legislação Participativa.

Com a leitura em plenário na forma regimental, o Projeto de Lei nº 250/2019 iniciou sua tramitação na Comissão de Constituição e Justiça, sendo, após, enviado à apreciação da Comissão de Defesa do Consumidor, obtendo aprovação de ambos os colegiados, por unanimidade, em 11 de março de 2020. Ainda segundo o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, o aludido Projeto de Lei foi aprovado, também por unanimidade, em três turnos de discussão e votação, em sessões plenárias ocorridas em 11 de março de 2020 (Sergipe, 2020f).

Depois, o mencionado projeto foi remetido à sanção do governador do Estado, que aquiesceu e fez publicar a Lei nº 8.672, de 31 de março de 2020, no Diário Oficial do Estado do dia 2 de abril do mesmo ano, sendo útil a respectiva transcrição (Sergipe, 2020g):

LEI Nº 8.672

DE 31 DE MARÇO DE 2020

PUBLICADA NO DIÁRIO OFICIAL Nº 28.405, DE 02/04/2020

Obriga as empresas de telefonia fixa, móvel, internet e TV por assinatura, a cancelarem a multa contratual de fidelidade quando o consumidor comprovar que perdeu o vínculo empregatício após a adesão ao contrato.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE,

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As empresas de telefonia fixa e móvel, de internet e de TV por assinatura, ficam obrigadas a cancelar a multa contratual de

fidelidade quando o consumidor comprovar que perdeu o vínculo empregatício após a adesão ao contrato.

Art. 2º O descumprimento do disposto na presente Lei sujeita a empresa infratora ao pagamento de multa correspondente a 200 (duzentas) vezes o valor da Unidade Fiscal Padrão do Estado de Sergipe (UFP/SE), a qual deve ser revertida ao Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – FUNDECON/SE, de que trata a Lei nº 4.534, de 12 de abril de 2002.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação.

Aracaju, 31 de março de 2020; 199º da Independência e 132º da República.

BELIVALDO CHAGAS SILVA
GOVERNADOR DO ESTADO

Cristiano Barreto Guimarães
Secretário de Estado da Justiça, do Trabalho e de Defesa do Consumidor

José Carlos Felizola Soares Filho
Secretário de Estado Geral de Governo

Iniciativa da Comissão de Legislação Participativa

Desse modo, a CLP da Alese, embora tenha tido somente uma sugestão de iniciativa legislativa formalmente apresentada e aprovada, já conta, também, com uma lei aprovada, sancionada e publicada.

É absolutamente crível e possível inferir que, adotados meios de divulgação, inclusive através de redes sociais, e realizado seu fortalecimento institucional, a CLP da Alese possa percorrer profícuo e idêntico caminho da CLP da Câmara dos Deputados, passando a ser reconhecida pelos sergipanos como importante mecanismo de participação popular e estimulador da responsividade da Assembleia Legislativa de Sergipe.

4. CONCLUSÃO

Realizando a verificação dos dados colhidos e apresentados, pode-se ressaltar que, de fato, a CLP da Câmara dos Deputados, tal como disse Coelho (2015, p. 210), é receptiva à participação popular mediante sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por entidades da sociedade organizada, contudo, não se verificou a capacidade da CLP de fazer avançar as proposições legislativas decorrentes das sugestões que adota. Perceba-se que somente três proposições oriundas da CLP da Câmara dos Deputados se tornaram leis até hoje. Melhores resultados, em termos de responsividade, foram encontrados em relação às diretrizes oriundas das CNPP's, conforme estudo de Pogrebinschi e Ventura (2017).

No tocante à CLP da Alese, não obstante a muito reduzida participação de entidades, observou-se que o parlamento sergipano esteve aberto a uma célere discussão e aprovação de um único texto legal advindo de sugestão de iniciativa legislativa.

Retornando o olhar ao caso da CLP da Câmara dos Deputados, o trabalho de Coelho (2015, p. 223) sentencia que:

[...] articulada à investigação sobre os atores que de alguma forma se apropriaram do mecanismo, em uma última frente de investigação, sugerimos que organizações civis estão a exercer função de representação política no lócus que, por excelência, é o da representação política tradicional.

Em relação à CLP sergipana, ainda há muito a ser feito para incentivar esses atores (entidades da sociedade organizada) a dela se utilizarem, fomentando mais participação popular, e, por consequência, estimular *accountability* e responsividade, e, finalmente, concorrer para ampliação da qualidade da nossa democracia.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aparecida de M. **A participação da sociedade civil no processo legislativo**: a contribuição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Monografia. Universidade de Brasília. Curso de Especialização em Gestão Legislativa. Brasília, 2003, 69 p. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2181> - Acessado em 1º abr. 2024.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm - Acesso em 1º abr. 2024.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COELHO, Rony. Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. **Interseções**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jun. 2015, p. 189-225. Disponível em <https://doi.org/10.12957/irei.2015.18053> - Acessado em 1º abr. 2024.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2016, p. 1707-1756. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26257/19158> - Acessado em 1º abr. 2024.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, 2017, p. 7-43. Disponível em <https://doi.org/10.1590/001152582017113> - Acessado em 1º abr. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2007.

SERGIPE (2020a). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Resolução nº 1/2007**. Disponível em <https://al.se.leg.br/Legislacao/Resolucao/2007/R012007.pdf> - Acesso em 1º abr. 2024.

SERGIPE (2020b). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Projeto de Resolução nº 1/2007**. Arquivo da Coordenadoria-Geral de Processo Legislativo - Cogeleg. Secretaria-Geral da Mesa Diretora - SGM. Consulta em 1º abr. 2024.

SERGIPE (2020c). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. **Ata de reunião de instalação da Comissão de Legislação**

Participativa, ocorrida em 03/03/2011. Arquivo da Coordenadoria-Geral de Processo Legislativo – Cogepleg. Secretaria-Geral da Mesa Diretora – SGM. Consulta em 1º abr. 2024.

SERGIPE (2020d). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Resolução nº 12/2017.** Disponível em <https://al.se.leg.br/Legislacao/Resolucao/2017/R122017.pdf> - Acesso em 1º abr. 2024.

SERGIPE (2020e). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. **Ata de reunião ordinária da Comissão de Legislação Participativa, ocorrida em 24/09/2019.** Arquivo da Coordenadoria-Geral de Processo Legislativo – Cogepleg. Secretaria-Geral da Mesa Diretora – SGM. Consulta em 1º abr. 2024.

SERGIPE (2020f). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Projeto de Lei nº 250/2019.** Arquivo da Coordenadoria-Geral de Processo Legislativo – Cogepleg. Secretaria-Geral da Mesa Diretora – SGM. Consulta em 1º abr. 2024.

SERGIPE (2020g). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Lei nº 8.672, de 31 de março de 2020.** Disponível em <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2020/O86722020.pdf> - Acesso em 1º abr. 2024.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 22ª ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2008.

VOLPATTI, Leonardo; LIMA, Fábio Monteiro. **A eleição das redes sociais – análise dos principais fatores da eleição de 2018.** Brasília: Levels, 2018.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe – Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons – Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Formato: 17cm x 23cm
Tipologia: Aleo 11/15
Edição: Editora Alese, 2025



**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
ESTADO DE SERGIPE