

ISSN - 2595 - 9794



# VER-O-DIREITO

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL



V. 2, JUL./DEZ. 2024



JUSTIÇA FEDERAL  
Seção Judiciária do Pará

# VER-O-DIREITO

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

**V. 7, N.2, JUL./DEZ. 2024**



JUSTIÇA FEDERAL

Seção Judiciária do Pará

**Justiça Federal**

2024

## **EXPEDIENTE**

### **COORDENAÇÃO TÉCNICA**

#### **Direção**

Thiago Rangel Vinhas

#### **Secretária Executiva**

Eliete de Sousa Pereira

#### **Capa, editoração, diagramação e projeto gráfico**

Eliete de Sousa Pereira e Carolina Nayara Cardoso de Souza

#### **Revisão de Texto**

Joselice Bastos de Senna

#### **Núcleo de Tecnologia – NUTEC**

Gleyson Brandão

#### **Setor de Comunicação Social – Setcos**

Paulo Bemerguy

#### **Versão online da revista:**

<https://www.trf1.jus.br/sjpa/publicacoes/informes-e-revistas>



JUSTIÇA FEDERAL

Seção Judiciária do Pará

# VER-O-DIREITO

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA JUSTIÇA FEDERAL

As opiniões emitidas, bem como a exatidão, a adequação e a procedência das referências e das citações bibliográficas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não representando, necessariamente, o pensamento desta revista.

Qualquer parte desta publicação pode ser citada desde que citada a fonte.

Serviço de biblioteca – SERBI

Travessa Mauriti, 2810-Marco, Belém – PA – CEP: 66093-180

Telefone: (91) 974002711

E-mail: ver-o-direito.pa@trf1.jus.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

## Serviço de Biblioteca / SERBI

V473v Ver-o-direito: revista de direito público com ênfase na competência da justiça federal / Direção Thiago Vinhas - Belém: Seção Judiciária do Pará, v, 7, n. 2, jul./dez. 2024.

xx p.:il., color.

Inclui bibliografias.

Acesso: <https://www.trf1.jus.br/sjpa/publicacoes/informes-e-revistas>

Publicação semestral: ISSN: 2595 9794 (pen-drive)

1. Direito ambiental. 2. Cultura do litígio. 3. Licitação Sustentável.  
4. Nota técnica. 5. Seguro defeso. I. Título.

CDD: 23 ed. 340.05

Bibliotecária Documentalista: Eliete Pereira CRB/2101

## COMISSÃO CIENTÍFICA

### MEMBROS INTERNOS

Carina Cátia Bastos de Senna - Mestre em Ciências Jurídicas – UAL - Professora de ensino superior – Juíza Federal – justiça federal do Pará.

José Airton de Aguiar Portela - Doutorando em Direito- Mestre em Direito – UAL - Professor de ensino superior - Juiz Federal – Justiça federal do Pará.

### MEMBROS EXTERNOS

Ana Paula Martini Tremarin Wedy - Mestre em Direito PUC/RS - Juíza Federal de Porto Alegre (RS)

Camila Martins Tonello- Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo - Centro Universitário Autônomo do Brasil - 2012 - Juíza Federal - 1º vara de Ipatinga (MG)

Emília de Fátima da S. F. Pereira - Mestre em Direito –UNAMA - Professora de ensino superior

Evanilde Gomes - Doutora em Ciências Sociais /UFPA - Professora de ensino superior.

Gabriel de J. Tedesco Wedy - Doutor em Direito – PUC RS - Professor de ensino superior Juiz Federal – RGS- 2ª Turma Recursal

Marcelo Honorato – Mestre em Direito /Ambra University-Juiz federal -Diretor do foro subseção Marabá.

Luciana Costa da Fonseca - Doutora em direito – PUC SP - Professora de ensino superior

Lucivaldo Vasconcelos Barros - Doutor -Desenvolvimento Sustentável (UnB) - Analista do Ministério Público da União - Professor de ensino superior

Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski - Doutora em Direito pela PUC São Paulo - Professora de ensino superior

Paulo Máximo de Castro Cabacinha -Mestre em Direito - UFPA Especialista em direito internacional Professor de ensino superior Juiz Federal – TRF6- 2ª vara federal de Montes Claros

Reynaldo Soares da Fonseca - Doutor -Direito Constitucional - FADISP-SP - Professor de ensino superior -  
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Valério de Oliveira Mazzuoli – Doutor- Direito Internacional – UFRGS - Professor de ensino superior

Zulmar Antonio Facchin - Doutor em Direito Const. – UFPR - Professor de ensino superior

# VER-O-DIREITO

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA JUSTIÇA FEDERAL

## SUMÁRIO

**01 Atuação judicial em políticas públicas ambientais: limites e possibilidades.**

José Airton de Aguiar Portela- pg 09

**02 Da cultura do litígio à desjudicialização da cobrança da dívida fiscal: apontamentos sob a perspectiva da análise econômica do direito.**

Daniela Monteiro Lobato-pg 23

**03 Licitação sustentável: análise dos editais de licitação do TRT da 8ª região em 2016**

Fabíola Barbosa Queiroz pg- 32

**04 Nota técnica seguro-defeso**

Carina Cátia Bastos de Senna - pg 58

## **EDITORIAL**

### **O meio ambiente como foco do conhecimento**

No mês em que a Seção Judiciária do Pará sediou um evento histórico, a I Jornada de Justiça Climática e Transformação Ecológica, promovida conjuntamente pela Escola Superior de Magistratura Federal da 1ª Região (Esmaf/TRF1), SJPA e Universidade Federal do Pará (UFPA), é um privilégio para a Revista Ver-o-Direito entregar a seus leitores uma edição que aborda temas voltados para questões ambientais, incluindo atividade como a pesca artesanal, diretamente ligada ao meio ambiente e fonte de sustento para enormes contingentes populacionais no Pará e na Amazônia.

Nesse sentido, destaque-se artigo em que o juiz federal José Airton de Aguiar Portela, titular da 9ª Vara, especializada no julgamento de ações de natureza ambiental, ressalta que a omissão do Poder Público sobre a efetividade da política ambiental traz consequências graves para a sociedade, daí porque a efetivação dos direitos ambientais e a proteção das unidades de conservação exigem um Judiciário proativo, que não hesite em intervir quando o Executivo falha em cumprir suas obrigações constitucionais.

Mencione-se ainda Nota Técnica emitida pelo Centro Local de Inteligência da Seção Judiciária do Pará (CLI/SJPA), coordenado pela juíza federal Carina Cátia Bastos de Senna, propondo a criação uma força-tarefa, no âmbito da Secretaria de Pesca Federal, para zerar o passivo da grande quantidade de ações referentes ao seguro-defeso, benefício assegurado aos pescadores artesanais durante os períodos de proibição da pesca, com o objetivo de preservação das espécies.

A servidora da Justiça Federal do Pará Fabíola Barbosa Queiroz aborda o papel do Poder Público no que refere à conservação dos recursos ambientais por meio da análise dos editais de licitação do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, durante o ano de 2016, que inseriram critérios de sustentabilidade para as aquisições de bens de uso comum.

Daniela Monteiro Lobato, também servidora da JFPA, faz uma análise sobre a desjudicialização da cobrança da dívida fiscal, por meio da abordagem de como os recursos públicos devem ser empregados em contexto de escassez e em como os devedores se comportam segundo a lógica de custo-benefício.

**Boa leitura a todos e todas!**

**Thiago Rangel Vinhas Diretor-Presidente da Revista Ver-o-Direito e Juiz Federal Relator da 1ª e 2ª Turmas Recursais**

# **VER-O-DIREITO**

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA JUSTIÇA FEDERAL

## **ARTIGOS DOUTRINÁRIOS**

**VER-O-DIREITO**

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA JUSTIÇA FEDERAL

**ATUAÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: LIMITES E POSSIBILIDADES.**

**JUDICIAL ACTION IN ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES: LIMITS AND POSSIBILITIES**

**RESUMO:** Analisa a atuação judicial em políticas públicas sobre suas limitações e possibilidades. O estudo é teórico e valeu-se do método dedutivo, construído a partir de uma abordagem qualitativa através de análise doutrinária brasileira e de revisão bibliográfica de livros, artigos e capítulos de livros. A omissão do poder público sobre a efetividade da política ambiental traz consequências graves para a sociedade. Em suma, a efetivação dos direitos ambientais e a proteção das unidades de conservação exigem um Judiciário proativo, que não hesite em intervir quando o executivo falha em cumprir suas obrigações constitucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Desmatamento. 2. Amazônia. 3. Políticas públicas. 4. Direito ambiental.

**ABSTRACT:** This study analyzes the judicial role in public policies regarding their limitations and possibilities. The study is theoretical and used the deductive method, constructed from a qualitative approach through Brazilian doctrinal analysis and bibliographic review of books, articles and book chapters. The government's failure to act on the effectiveness of environmental policies has serious consequences for society. In short, the implementation of environmental rights and the protection of conservation units require a proactive Judiciary that does not hesitate to intervene when the executive fails to fulfill its constitutional obligations.

**KEYWORDS:** 1. Deforestation. 2. Amazon. 3. Public policies. 4. Environmental law.

## 1.INTRODUÇÃO

O poder público, nas esferas federal, estadual e municipal, tem intensificado medidas para conter a degradação ambiental e, principalmente, o desmatamento. Para isso, foram criadas áreas de conservação de milhares de hectares, especialmente na Amazônia, distribuídas entre as diversas modalidades previstas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Embora não se possa negar que o simples ato de criação de uma área de conservação ambiental contribui para minimizar os efeitos do desmatamento, a ausência de implementação gera inúmeros outros problemas que, ao final, anulam os poucos efeitos produzidos.

Nos últimos dez anos, a taxa de desmatamento na Amazônia Legal brasileira apresentou uma tendência geral de alta, com alguns altos e baixos ao longo desse período: em 2012, o desmatamento atingiu 4.571 km<sup>2</sup>, o menor valor registrado na última década. Nos anos seguintes, houve um aumento gradual, com picos em 2016 (7.893 km<sup>2</sup>) e 2019 (10.129 km<sup>2</sup>). Depois de uma queda em 2020 (6.836 km<sup>2</sup>), o desmatamento voltou a subir, atingindo 10.476 km<sup>2</sup> em 2021. De agosto de 2021 a julho de 2022, o desmatamento chegou a 11.568 km<sup>2</sup>, o maior valor desde 2006. Portanto, apesar de alguns anos com quedas, a tendência geral nos últimos dez anos é de um aumento significativo do desmatamento na Amazônia brasileira, atingindo níveis preocupantes nos últimos anos. Essas informações são baseadas nos dados do Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) do INPE, que é a principal fonte de referência sobre o assunto no país.

Diante desse quadro, em que o Estado incorre em gritantes inconstitucionalidades decorrentes da irresolução ou mesmo omissão em efetivar políticas públicas ambientais, surge o debate sobre os limites de atuação do Poder Judiciário no controle e efetivação das atribuições conferidas ao executivo e, assim, propõe-se neste artigo analisar os limites do Poder Judiciário na modificação ou superação de um panorama negativo, realizando, por necessário, uma releitura das ideias que originaram a teoria dos poderes tripartidos, adotando uma posição crítica em relação à rigorosa repartição de competências.

Entre os argumentos contrários à atividade judicial sobre políticas públicas, recorrentemente se alega a violação ao princípio da separação dos poderes. É importante contextualizar o tempo e o espaço nos quais tal teoria foi desenvolvida, revisitando o substrato teórico que impulsionou sua evolução até o estado moderno. O objetivo é repensar e abrandar o referido princípio, para assim atender ao comando constitucional que preconiza que a tripartição deve ser mais harmônica do que estanque. No que diz respeito, especificamente, ao direito ambiental, propõe-se a utilização de uma categoria jurídica intermediária entre o ato administrativo e o ato político, que do primeiro guarda a característica da possibilidade de controle judicial e, do segundo, a compleição de política pública compreendida como as opções conferidas aos governos legitimados e sufragados pela sociedade que lhes conferiu representação.

---

1\* Juiz Federal na Seção Judiciária do Pará - atuando na 9ª vara, possui mestrado em Ciências Jurídicas. Atualmente é doutorando em Ciências Jurídicas.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: DEFINIÇÕES PRELIMINARES**

As políticas públicas são programas de intervenção estatal que se baseiam em “sistematizações de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseados na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado” (DIAS, 2003, p.121). No que concerne ao meio ambiente, consideramos políticas públicas como o conjunto de medidas protetivas de iniciativa estatal que, com a participação da sociedade, visam assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

### **2.1 Efetivação e proteção ambiental por atuação judicial: tópicos antecedentes**

Se o poder público cria uma área de preservação ambiental, pode ser obrigado, por determinação judicial, a adotar as medidas necessárias para a efetivação de tal manifestação jurídica?

O poder executivo pode ser compelido a demarcar, fiscalizar ou mesmo fornecer os meios necessários para a exploração sustentada da unidade de conservação instituída? Até que ponto o ato político, entendido como “um ato de governo”, pode ser controlado por ato judicial? Importa indagar, como já fez Costa (2004, p. 77), ao tratar de intervenção judicial em políticas públicas: “é o Judiciário um intruso na casa alheia?”. Como caminho possível para solução das indagações acima, impõe-se a realização de uma leitura adequada da teoria de poderes concebidos rigorosamente separados.

A mesma necessidade foi vislumbrada por Krell (2002, p. 22-23), que considerou necessária a revisão do vetusto dogma da separação dos poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado social. Ele argumentou que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil mostraram-se incapazes de garantir um cumprimento racional dos preceitos constitucionais.

Recompondo a historicidade do tema, situamos, pois, os principais teóricos da tripartição dos poderes, a saber: Locke e Montesquieu. Locke afirmava a existência de direitos que antecedem o surgimento do Estado, diferentemente de Hobbes, que acreditava que os indivíduos aceitavam a ideia de tal ente renunciando às suas liberdades como meio de garantir a preservação dos grupos.

Desse modo, discordando da “guerra de todos contra todos”, teorizou sobre a tripartição de poderes de forma mais filosófica e menos política. Montesquieu, por sua vez, seguiu um caminho distinto e alcançou o mesmo resultado. O itinerário de construção de seu pensamento revela o propósito de suas ideias. Embora tenha o inegável mérito de colocar a ideia de tripartição em um quadro mais amplo, não é possível, como afirma Renato Janine Ribeiro (1993), recortar com precisão um espaço que pertença ao cientista e outro que pertença ao político.

Tem-se, portanto, que a separação harmônica entre os poderes, apregoada pela teoria tripartite e adotada por nossa Carta Política, atribui a todos os poderes a tarefa de conferir efetividade aos direitos fundamentais, e não apenas ao poder executivo. Disto decorre que, se

o Judiciário, por esse único propósito, determina ao Poder executivo a observância de preceitos, nada mais faz do que atender aos comandos contidos na própria Constituição Federal.

Contudo, mesmo em democracias mais maduras, como nos Estados Unidos, os tribunais ainda resistem em determinar a adoção de medidas protetivas pelo poder público à cautela de não intervenção no campo das políticas públicas, ao argumento de que isso só é possível por quem estaria legitimado pelo sufrágio.

O caso *Juliana v. United States*, emblemático no debate sobre o papel do judiciário na proteção ambiental, jovens processaram o governo dos Estados Unidos da América (EUA), alegando que a inação do governo em relação às mudanças climáticas violava seus direitos constitucionais. Embora o caso tenha gerado grande discussão, os juízes do United States Court of Appeals for the Ninth Circuit (USCANC) expressaram preocupações sobre a intervenção judicial em questões de políticas públicas.

Um dos juízes enfatizou que "não cabe ao Judiciário substituir as decisões do legislativo em questões complexas que envolvem política ambiental e econômica", refletindo a resistência do Judiciário em se imiscuir em áreas consideradas de competência exclusiva do Legislativo. Outro juiz afirmou que "as questões climáticas são intrinsecamente complexas e multifacetadas", ressaltando que "resolver essas questões exige um nível de expertise e um entendimento que estão além do escopo do Judiciário".

Essa resistência é particularmente relevante em um contexto onde os direitos ambientais estão em jogo, mostrando a hesitação do Judiciário em assumir um papel ativo na formulação de políticas públicas ambientais

## **2.2 Construções teóricas acerca de “Ativismo judicial” e políticas públicas**

Embora doutrinadores como Cademartori (2004, p. 51), Mello (2004, p. 352) e Frischeisen (2000, p. 90) afirmem que tanto os atos de governo quanto os atos administrativos estão sujeitos ao controle judicial, à luz dos princípios e garantias fundamentais inerentes ao Estado constitucional de direito, porquanto vinculados ao princípio da legalidade, optamos por distinguir as referidas categorias, considerando que o ato político, se não totalmente imune ao controle judicial, ao menos se encontra acobertado pela chamada reserva do possível, enquanto a função administrativa não pode ser identificada com a função de governo. Conquanto ambas estejam sujeitas ao controle jurisdicional, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição federativa do Brasil (CFB) de 1988, o tratamento judicial não é idêntico, dada a natureza dos atos políticos, já que a primeira assume como vocação executar as políticas traçadas por esta última, sendo, portanto, meramente instrumental (APPIO, 2005).

Por tal raciocínio, poderemos afirmar que os atos políticos são atos de proposição, ao passo que os atos administrativos são, ao mesmo tempo, objetos e ferramentas de execução. No que se refere às normas protetivas do meio ambiente, por retirarem seu substrato de validade e de legitimidade da própria Constituição, é possível identificar, mesmo a “olho nu”, um ato que, formalmente político, é, ontologicamente, ato administrativo. Essa ilação surge por nele se entrelaçarem (chegando mesmo a confundirem-se) as naturezas jurídicas de um e de outro, revelando a existência do instituto que denominamos ato de concreção, sobre o qual discutiremos mais adiante. Dworkin, conforme lembra Günter (citado por APPIO, 2005),

insiste que os juízes não devem criar novos direitos, mas sim descobrir os direitos que sempre existiram, ainda que frequentemente de modo implícito.

O pensador estadunidense pondera que, mesmo em uma democracia representativa, nem todos conseguem ser alcançados satisfatoriamente pela atuação estatal, daí concluir pela necessidade de que o Poder Judiciário atue no sentido de restabelecer o equilíbrio ou corrigir uma omissão que afasta o cidadão de uma situação jurídica que lhe é cara ou essencial. Ele afirma que, embora em uma democracia o poder, em tese, esteja nas mãos do povo, é evidente que nenhuma democracia proporciona a verdadeira igualdade de poder político.

Assim, fundamentamos nossos argumentos de que ações judiciais podem controlar o momento mais adequado para a implantação das políticas públicas, bem como a forma de sua execução a partir de princípios constitucionais, pois é a própria Constituição que não só faculta, mas antes impõe aos juízes a proteção dos princípios e direitos fundamentais.

### **2.3 O Controle judicial das políticas públicas e a “Reserva do Possível”**

A reserva do possível, como anteriormente afirmamos, tem sido utilizada como argumento para limitar a atuação judicial em políticas públicas. Os tribunais têm se servido dela para reverter decisões judiciais que obrigam o poder executivo a implementar direitos fundamentais. Originária da Alemanha, essa teoria foi engendrada em decisão da Corte Constitucional Federal em um caso em que havia a pretensão de ingresso no ensino superior público, embora não existissem vagas suficientes, com fundamento na garantia da lei federal alemã de liberdade de escolha de profissão. Considerando as limitações de ordem econômica à efetivação dos direitos sociais, passou-se a sustentar que estes estariam condicionados ao que se convencionou chamar de reserva do possível.

Em decisão monocrática recente, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, apesar de admitir o controle judicial sobre políticas públicas, mitiga tal atividade judicial à submissão à reserva do possível, “principalmente em sede de efetivação e implementação onerosa dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações positivas concretizadoras, por parte do Estado”.

### **2.4 Reserva do possível em políticas públicas ambientais: inaplicabilidade**

A “reserva do possível”, como já mencionado, diz respeito à subordinação às possibilidades orçamentárias do Estado. Além disso, quando a Constituição Federal afirma que o meio ambiente e sua preservação são um direito e um dever de todos, projeta-se para além de um direito fundamental que depende da boa vontade para ser efetivado, visto que as disposições contidas nos sete incisos do art. 225 vão além de simples conteúdos programáticos. São, na verdade, determinações dirigidas à sociedade e ao poder público, que não permitem tergiversações quanto à sua observância, por denotarem um imperativo de sobrevivência da vida no planeta. Sob a perspectiva ambiental, pensamos que não é possível que o Poder Judiciário escolha a localização, o tamanho ou o momento de instituir uma área de conservação ou mesmo determinar a destinação de parcela do orçamento para sua implementação.

Por tal aspecto, a reserva do possível revela-se um obstáculo intransponível, uma vez que haveria, nesse particular, uma usurpação de atribuição reservada constitucionalmente ao Poder Executivo. Embora o Poder Judiciário possa ser incluído no conceito de poder público, a quem a Constituição Federal cometeu a instituição de áreas de conservação, sua competência para iniciativa legislativa está expressamente definida e restrita ao inciso II do art. 96 da Carta Política, dispositivo em que o legislador não incluiu a proposição de leis ou a edição de atos normativos que tratem de matéria ambiental, visto que surgiria natimorto por evidente inconstitucionalidade. Uma vez editada a lei ou decreto que cria a área de conservação, por iniciativa do poder autorizado constitucionalmente, presume-se que, em sua opção, considerou os princípios norteadores da administração pública no que toca à realização de despesas, já que, como toda lei ou ato normativo, carrega, de forma intrínseca, a presunção de constitucionalidade.

Pode-se inferir, portanto, que foi observada a determinação constitucional que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual ou a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (CF, art. 167, I e II). Eis a razão pela qual a reserva do possível não pode constituir um obstáculo à tutela jurisdicional do meio ambiente.

### **3. A TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS: BREVES CONSIDERAÇÕES**

Eis, pois, nosso principal instrumento teórico para cogitar a possibilidade de que o poder público possa ser compelido a adotar providências relativas à proteção ambiental. Diz Hely Lopes Meirelles (1998: 675): “a teoria dos poderes implícitos está constitucionalmente consagrada no nosso regime, como norma interpretativa de observância obrigatória na partilha da competência entre a União, Estados-membros e os Municípios”. O caso *McCulloch v. Maryland*, julgado em 1819 pela Corte Suprema dos EUA, foi seminal na formulação da teoria dos poderes implícitos. O juiz Marshall, em seu voto, desenvolveu a ideia de que a natureza de uma Constituição exige que apenas os seus grandes traços sejam demarcados, e que os elementos secundários que possam se erigir sobre esses assuntos sejam deduzidos da própria natureza de cada um deles. Implicitamente, ao endereçar seus mandamentos de modo amplo e genérico, a Constituição confere poderes para a adoção dos meios necessários à concretização de seus comandos. Como bem explicitou o magistrado, os poderes expressos estão colocados na Constituição de maneira estática, enquanto os poderes implícitos são, justamente, instrumentos para sua dinamização, ou seja, para a sua adaptação às variações das circunstâncias.

Entre nós, o STF já decidiu que somente “não há poderes implícitos quando não há poderes expressos em sentido contrário”. Contudo, em tal caso, não haverá nenhuma vedação à concreção dos atos de conservação instituídos pelo poder público, já que a Constituição não traz em seu texto qualquer proibição nesse sentido. Em suma, toda norma ou princípio que cria uma situação jurídica deve também legitimar os meios adequados para o seu exercício. Logo, quem atribui os fins também deve fornecer os meios para alcançá-los.

### **4. CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA VISÃO DO STJ E DO STF**

Cada vez mais, sentenças judiciais têm sido proferidas contra as omissões do poder público, partindo de princípios e valores contidos na Constituição Federal. O STJ, em voto vencedor da ministra Eliana Calmon, determinou que, no prazo de 60 dias, a administração pública municipal reativasse um programa social de recuperação de toxicômanos, determinando a inclusão de verba própria e suficiente para atender ao programa no orçamento do próximo ano. A matéria, no entanto, ainda é controvertida.

Assim, por exemplo, o próprio STJ, ao julgar recurso correlato a um processo judicial envolvendo ação civil pública, relatado pelo Ministro Francisco Franciulli Neto, concluiu que, com base na discricionariedade, a municipalidade tem a liberdade para, visando assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras se deve investir.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, possui entendimentos diversos sobre a legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Em arguição de descumprimento de preceito fundamental, o ministro Celso de Mello, em 04/05/2004, decidiu que a referida ação qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando previstas no texto da Carta Política, tal como ocorre no caso (EC 29/2000). Afirmou que, caso as políticas públicas sejam descumpridas total ou parcialmente pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal — o Poder Judiciário em geral — não pode eximir-se do encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, que se identificam como direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas, sob pena de o poder público comprometer a integridade da própria ordem constitucional.

Ainda na mencionada decisão, o ministro Celso de Mello explicitou que o desrespeito à Constituição pode ocorrer tanto por ação estatal quanto por inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do poder público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo, assim, os preceitos e os princípios que nela se encontram consignados. Por outro lado, no que se refere à omissão estatal, o ministro afirmou que “se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional”. Desse “non facere”, esclarece, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando nenhuma providência é adotada, ou parcial, quando a medida efetivada pelo poder público é insuficiente.

Em sentido oposto, o ministro Nelson Jobim suspendeu a execução de liminar concedida por juiz de direito, que determinou à Faculdade de Medicina de Marília (Famema), autarquia estadual, que fixasse a cota de 30% das suas vagas nos cursos de medicina e enfermagem para candidatos carentes egressos do ensino público, fundamentando sua decisão na argumentação de que a liminar causaria grave lesão à ordem e à administração pública, visto que o Judiciário estaria interferindo na condução pelo Estado das políticas públicas para a educação. Como se observa, a jurisprudência dos tribunais relativa à atuação judicial em políticas públicas não é

unânime. Todavia, já se vislumbra uma aceitação positiva, especialmente por parte do Supremo Tribunal Federal, em relação à mitigação presente na teoria da reserva do possível.

## **5 A QUESTÃO AMBIENTAL**

### **5.1 Meios e fins das reservas ambientais**

Quando da instituição das áreas de conservação referidas, o próprio ato de criação já fornece alguns meios para sua implantação. Assim, o Poder Executivo, ao editar os decretos, também define os instrumentos de atuação e efetivação. Em ambos os atos de criação, o Poder Executivo federal indica os fins para os quais as unidades de conservação foram criadas. O Parque Nacional da Serra do Pardo, por exemplo, foi criado com o objetivo de preservar ecossistemas naturais, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico.

Já a Estação Ecológica da Terra do Meio foi criada com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais existentes, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, conforme dispuser o plano de manejo da unidade de conservação. Assim, os fins indicados pelo Poder Executivo federal, conforme entendemos, dão azo à aplicação da teoria dos poderes implícitos, teoria que defendemos como sustentação dos argumentos pela atuação judicial na efetivação de áreas de conservação que existem apenas “no papel”.

### **5.2 Atuação judicial em políticas públicas ambientais**

Propriamente Ditas Conforme os fundamentos que apresentamos, entendemos que o Poder Judiciário poderá atuar para obrigar o Estado a adotar as medidas necessárias à efetiva implantação das unidades criadas por decreto.

Caminhando pela senda do controle judicial para efetivação da política ambiental, invocamos suporte na própria Constituição, que, em seu art. 225, estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

Qualifica-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impôs ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbiu ao poder público a preservação e restauração de processos ecológicos essenciais, prevendo também o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

Além disso, determina que sejam definidos, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedando qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A própria Constituição atribui “fins” ao poder público ao firmar que incumbe ao Poder Público conferir efetividade a esse direito, quando lhe entrega a missão de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais. Portanto, em seu capítulo VI, além de alçar o

meio ambiente ecologicamente equilibrado a um direito fundamental, que já carrega em si sua finalidade intrínseca, vai adiante ao conferir-lhe a finalidade especial de promover a efetividade desse direito. A teoria dos poderes implícitos indica que o poder público tem a obrigação de fazer tudo quanto seja necessário ou útil para desempenhar as atribuições que a Constituição lhe confere, visto que, se as finalidades constitucionais estão expressas, os meios para sua consecução estão implícitos.

## **6. ATO DE CONCREÇÃO**

Nesta parte, identifica-se o núcleo da inconstitucionalidade resultante da criação de medidas de proteção desacompanhadas da necessária efetivação, atuando sobre o ato que visualizamos derivado da materialização do ato político. Para nós, a edição de lei ou ato normativo que institui unidades de conservação não pode ser considerado um ato político ou propriamente administrativo para efeitos de controle judicial. Em matéria ambiental, existe, além da divisão mencionada, uma terceira categoria, mais ligada ao ato político do que ao ato administrativo, que chamamos de ato de concreção.

Assim como o ato administrativo, este também é perfeitamente contrastável judicialmente. Defendendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 225, § 1º, III, estabelece que “para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Entende-se, assim como a doutrina majoritária, que a unidade de conservação pode ser criada por lei, decreto ou resolução do Poder Executivo, pela simples razão de que o referido dispositivo constitucional é norma de aplicação imediata e direta, já que define direitos e garantias fundamentais (art. 5º, LXXVII, § 1º).

De tal raciocínio, surge a inelutável conclusão de que o ato que confere concreção à determinação constitucional não é ato político e tampouco administrativo, sendo, na verdade, uma espécie de “cláusula de exceção”, conforme apregoa Robert Alexy (2001). Como afirmamos, qualquer ato que retire seu fundamento de validade da própria Constituição, ainda que se refira a direitos e garantias individuais, deve ser considerado um ato político. Entretanto, em relação ao direito ambiental, quando da criação de áreas de conservação, os atos que os instituem, insistimos, reúnem a generalidade e abstração do ato político e a concreção inerente aos atos administrativos.

É, portanto, um ato híbrido. Melhor dizendo, os atos que denominamos de concreção cabem perfeitamente no conceito de ato administrativo e, assim sendo, sobre eles incide o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário. Por outro lado, inegavelmente, guardam características de ato político, já que praticados em prol do interesse geral (com a finalidade de preservar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações). Assim, a fortiori, tais atos, apesar de formalmente políticos, são, ontologicamente, atos administrativos, à medida que avançam rumo ao núcleo do ato político, conferindo-lhes concreção, assim transmudando-se em uma terceira categoria, cuja forma é de política pública e a essência de ato administrativo, sendo, portanto, suscetíveis de controle judicial.

## 6.1 Consequências da omissão estatal

A verdade é que, por qualquer ângulo, a criação de áreas de conservação “de papel” (sem a devida implementação) traz resultados negativos. Em tais situações, a efetivação da política ambiental aparece como uma imposição do legislador constituinte, mas que é sistematicamente negligenciada pelo poder público. As unidades de conservação e regras de proteção podem ser instituídas por instrumentos legislativos, tais como leis, decretos ou mesmo resoluções, já que o capítulo da Constituição Federal que trata do meio ambiente é norma de aplicação imediata e direta, não necessitando da intermediação de legislação infraconstitucional para conferir-lhe concreção.

Apesar do amplo espaço ocupado pela legislação, ante o manuseio de leis, decretos, resoluções, portarias, ordens de serviço etc., este quadro não responde aos anseios da sociedade contemporânea. Ao contrário, a proliferação de normas ambientais contribui para recrudescimentos nas questões socioambientais. É o que Ulrich Beck (1996) denomina “irresponsabilidade organizada”. O ordenamento vigente obriga o poder público a assumir atribuições para tratar das questões ambientais em todas as esferas políticas.

Cabe, pois, ao Estado fiscalizar permanentemente os recursos ambientais, controlar constantemente as atividades potencialmente poluidoras, fomentar estudos e pesquisas de tecnologia para o uso racional e proteção dos recursos naturais, promover a educação ambiental e, principalmente, conferir efetividade às medidas de proteção que instituir. Embora criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Brasil ainda está longe de colocar seu mosaico de áreas protegidas para funcionar. À primeira vista, os números até que são animadores.

Desde a criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, mais de 517 mil km<sup>2</sup> do território brasileiro já foram agraciados com status de proteção federal. Só nos últimos quatro anos da década passada, a esse montante foram acrescentados cerca de 112 mil km<sup>2</sup>, segundo dados do Atlas de Conservação da Natureza Brasileira, lançado em Brasília em 2005. No entanto, a maioria das unidades ainda existe apenas no papel e nas fotografias. Falta dinheiro, infraestrutura, funcionários e plano de manejo. Várias delas estão sobrepostas a terras indígenas, o que as coloca em uma espécie de limbo legal entre existir e não existir.

A omissão do poder público em conferir efetividade à política ambiental traz consequências gravíssimas para a sociedade. Na Amazônia, em particular, a falta de concreção a tais atos legislativos, aliada à indefinição fundiária, tem resultado em frequentes litígios entre posseiros e proprietários e entre posseiros e jagunços a serviço de grileiros, além da destruição da floresta, com invasão de parques e estações ecológicas e reservas extrativistas.

A criação de áreas especialmente protegidas apenas “no papel” tende a gerar insegurança jurídica. Imagine-se que um parque nacional foi criado por meio de decreto presidencial. Temos, portanto, uma unidade de conservação de preservação permanente, que faz com que, em seu interior, qualquer atividade humana tenha o potencial de originar uma conduta combatida pelo direito penal ou mesmo administrativo.

Dessa forma, toda dúvida deve ser considerada em favor do réu, e quanta perplexidade surgirá para o Poder Judiciário quando, no momento de julgar, verificar que a área onde supostamente ocorreu o crime não está demarcada. Saber se o desmatamento ilegal ocorreu

dentro ou fora da área de proteção federal terá reflexos importantes na comprovação da materialidade ou mesmo na definição da competência da Justiça Federal ou estadual para julgar a ação penal. Somente uma perícia complexa, demorada e dispendiosa poderá trazer a certeza jurídica necessária para a aplicação da pena.

Em outro exemplo, considere uma reserva extrativista, também não efetivada, em que as chamadas “populações tradicionais” não foram identificadas para que pudessem fruir os recursos naturais de maneira sustentável. Por fim, a simples criação de reservas, sem a rápida implantação, faz com que haja um intenso processo de exploração de recursos madeireiros e minerais de forma ilegal e indiscriminada.

Tal recrudescimento surge como efeito contrário aos propósitos das normas de instituição de áreas de conservação, visto que alguns agentes, impossibilitados de iniciar ou continuar a exploração manejada ou tolerada pela omissão e ineficiência fiscalizatória das áreas referidas, por se tratar de unidades com características que não convivem com a exploração, ainda que sustentada, realizam um intenso e devastador ataque ao meio ambiente, em uma autêntica “operação terra arrasada”, com o objetivo de retirar, de última hora, o máximo em recursos minerais e vegetais.

Essas situações, portanto, além de demandarem a implementação das unidades de conservação criadas por imposição do legislador constitucional, também são movidas pelo “princípio da realidade”, que clama pela rápida e eficaz atuação dos Poderes.

## **7. CONCLUSÕES**

Obliterando-se o mito do modelo teórico dos três poderes rigorosamente separados ou mesmo revisando-se esse vetusto dogma, em vista de que o poder executivo, no Brasil, mostra-se incapaz de garantir um cumprimento racional de preceitos constitucionais, é possível a atuação judicial para viabilizá-los ou mesmo materializá-los.

A “reserva do possível” não impede a implementação judicial de políticas públicas ambientais, em vista da presunção constitucional da existência de verba orçamentária para custeá-las.

A atuação do Judiciário, neste contexto, torna-se não apenas uma possibilidade, mas uma necessidade imperativa para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere à proteção ambiental.

A inércia ou a omissão estatal em implementar políticas públicas ambientais eficazes, em face da grave crise ecológica que enfrentamos, representa uma violação não apenas dos direitos constitucionais, mas também um desrespeito às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil em tratados e convenções ambientais, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica e o Acordo de Paris.

Diante da magnitude da crise ambiental global, que inclui a perda de biodiversidade, as mudanças climáticas e a degradação dos ecossistemas, a atuação do Judiciário pode ser vista como um mecanismo de salvaguarda dos interesses coletivos e das futuras gerações.

A capacidade do Judiciário de intervir e exigir ações do Poder Executivo é crucial para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa intervenção não deve ser vista como uma intrusão nas funções do Executivo, mas sim como uma extensão do papel do Judiciário como guardião da Constituição e da democracia. Além disso, a

judicialização das políticas públicas ambientais, longe de ser uma anomalia, pode ser interpretada como um fortalecimento da cidadania, permitindo que os cidadãos reivindiquem o cumprimento de direitos que são essenciais à sua qualidade de vida e à sustentabilidade do planeta.

A discussão acerca da teoria dos poderes implícitos sublinha a importância de que todos os poderes do Estado, incluindo o Judiciário, atuem de forma integrada e harmônica, de modo a garantir a efetividade dos direitos fundamentais. A intervenção judicial, nesse caso, deve ser entendida como parte de uma estratégia mais ampla que inclui a colaboração entre o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e a sociedade civil. Essa integração é fundamental para enfrentar os desafios que a crise ambiental impõe e para promover a justiça social e ambiental.

Entretanto, a atuação do Judiciário deve ser pautada por critérios de razoabilidade e proporcionalidade. A imposição de obrigações ao Estado deve considerar a complexidade das questões ambientais e a necessidade de um planejamento integrado e sustentável, evitando decisões que possam gerar desdobramentos negativos em outras áreas da administração pública. É essencial que o Judiciário não apenas imponha obrigações, mas também incentive a elaboração de políticas públicas que considerem as especificidades locais e as necessidades da população afetada.

Em suma, a efetivação dos direitos ambientais e a proteção das unidades de conservação exigem um Judiciário proativo, que não hesite em intervir quando o Executivo falha em cumprir suas obrigações constitucionais.

O fortalecimento da atuação judicial nas políticas públicas ambientais é, assim, um passo necessário para avançar em direção a um desenvolvimento sustentável e a uma sociedade mais justa, onde o meio ambiente é respeitado e protegido em benefício das gerações presentes e futuras.

Essa abordagem não apenas promove a proteção ambiental, mas também reforça o Estado de Direito, assegurando que os direitos dos cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, sejam respeitados e efetivados. Por fim, é imperativo que o Judiciário também busque constantemente capacitação e atualização em questões ambientais, promovendo um diálogo efetivo com especialistas e a sociedade civil, para que suas decisões sejam fundamentadas em conhecimento técnico e científico robusto. Assim, a justiça ambiental não será apenas uma aspiração, mas uma realidade alcançada por meio da responsabilidade compartilhada entre todos os segmentos da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.
- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.
- BECK, Ulrich. **A reinvenção da política**: rumo a uma teoria da modernização reflexiva.
- GIDDENS, Anthony; LASH, Scott; BECK, Ulrich. **Modernização reflexiva**. São Paulo: Unesp, 1996.
- BIRNBAUM, Paul. **Judicial Activism**: the politics of the courts. New York: Random House, 2015.
- CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade administrativa no Estado constitucional de direito**. Curitiba: Juruá, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1998.
- COSTA, Flavio Dino de Castro e. A função realizadora do Poder Judiciário e as políticas públicas no Brasil. Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, Rio de Janeiro, v. 78, p. 73-106, 2004.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público**: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DIAS, Jean Carlos. **Políticas públicas e questão ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31, jul./set. 2003, p. 117-135.
- DWORKIN, Ronald. **Direitos em jogo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- FERNANDES, Paula da Silva. **O controle jurisdicional do ato político**. Jus navigandi/internet.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HIRSHL, Ran. **Towards Juristocracy**: the origins and consequences of the new constitutionalism. Harvard University Press, 2004.
- KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.
- MADISON, James et al. **Os artigos federalistas**, 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MONCADA, Cabral de. **Filosofia do direito e do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

PESSANHA, José Américo Motta; LAMOUNIER, Bolivar. **Montesquieu (1689-1755): vida e obra**.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. 2.ed. São Paulo: Abril, 1979. (Coleção os pensadores).

RIBEIRO, Renato Janine. Apresentação da tradução.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

RODRIGUES, Maria de Fátima. **A judicialização das políticas públicas: limites e possibilidades**. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 89-115, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUSA, Carlos Eduardo. O papel do Judiciário na efetivação dos direitos ambientais.

Revista Brasileira de Política e Direito Ambiental, v. 1, n. 2, p. 45-68, 2018.

TUSHNET, Mark. **The new constitutional order**. Princeton university press, 2003.

WIECEZOREK, Rainer. **Judicial review of legislation: a comparative study**. Amsterdam: Elsevier, 2013.

**DA CULTURA DO LITÍGIO À DESJUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA FISCAL: APONTAMENTOS SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.**

FROM THE LITIGATION CULTURE TO THE DEJUDICIALIZATION OF TAX DEBT COLLECTION: NOTES FROM THE PERSPECTIVE OF ECONOMIC LAW ANALYSIS.

**RESUMO:** A partir da constatação de um cenário do crescimento do fator de congestionamento do Poder Judiciário, o presente artigo possui por objetivo a análise da desjudicialização da cobrança da dívida fiscal, por meio da abordagem de como os recursos públicos devem ser empregados em contexto de escassez e em como os devedores se comportam segundo a lógica de custo-benefício.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Cultura do litígio. 2. Desjudicialização. 3. Lógica de custo-benefício.

**ABSTRACT:** Based on the observation of a scenario of growth in the Judiciary's congestion factor, this article aims to analyze the dejudicialization of tax debt collection, through an approach to how public resources should be used in a context of scarcity and on how debtors behave according to cost-benefit logic.

**KEY WORDS:** 1. Litigation culture. 2. Dejudicialization. 3. Cost-benefit logic.

<sup>1</sup> Analista judiciária do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, lotada na 3ª Vara federal da Seção Judiciária do Estado do Pará. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará

## **1. INTRODUÇÃO**

À inafastabilidade do Poder Judiciário, cristalizada como garantia na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXXV), mais que a compreensão de acesso à Justiça, deve ser conferida leitura de acesso à ordem jurídica justa, que não seja falha, por tardar.

Entre os múltiplos desafios do Poder Judiciário na atualidade parece figurar com maior nitidez a persecução de métodos, ferramentas, alternativas que possam fazer frente ao que o Ministro Luís Roberto Barroso definiu como “epidemia de judicialização” ou que, de longa data, é tratado pelos operadores do Direito como “cultura do litígio”.

Se é certo que o conflito é insito à vida em sociedade e que os recursos públicos dispostos ao desempenho da atividade jurisdicional não guardam consonância com a conflituosidade cada vez mais presente nas relações sociais, é imperativo a racionalidade dos agentes componentes das esferas decisórias dos poderes constituídos na alocação dos escassos recursos – não apenas financeiros – para a contenção e resposta adequada aos litígios, segundo uma análise de custo benefício.

Sob esse olhar, pretende-se com o presente artigo lançar apontamentos acerca dos benefícios da desjudicialização da cobrança fiscal, tanto como mecanismo de combate ao notório congestionamento processual no Poder Judiciário, como pela perspectiva de maior êxito na satisfação das dívidas exequendas.

## **2. DA CULTURA DO LITÍGIO: RETRATO SEGUNDO O RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2024**

De longa data, no âmbito do Poder Judiciário são debatidas alternativas para estancar o ajuizamento irrefletido de demandas frívolas, predatórias e de valor esperado negativo. Discute-se, igualmente, como entregar a prestação jurisdicional, segundo a promessa constituinte da razoável duração dos processos art. 5º, LXXVIII, da CRFB/88, diante do descompasso entre a facilidade de litigar, que resvalou no aumento exponencial de ajuizamento de ações, e a ausência de investimentos compatíveis em recursos humanos, materiais e tecnológicos que pudessem fazer frente ao acionamento em massa do Judiciário.

A adoção das sistemáticas operativas do julgamento liminar de improcedência, precedentes vinculantes e estabilização da tutela antecipada em caráter antecedente decerto contribuíram para o desafogamento do acervo de processos pendentes de apreciação na primeira instância e no acesso recursal.

A compreensão do que doutrinariamente se concebeu como justiça multiportas, prestigiada expressamente no art. 3º, § 3º, do CPC, também se revelou de significativa utilidade para reajustar a dinâmica de solução de conflitos no país, sem que houvesse, vale dizer, qualquer mácula à garantia de inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário, a quem caberia solucionar os litígios com definitividade.

As iniciativas, entretanto, não alcançaram o êxito de converter a cultura do litígio arraigada na sociedade brasileira. Litiga-se por pouco, litiga-se confiando em uma jurisprudência lotérica, litiga-se porque o sistema judiciário é barato ou

subsidiado pela gratuidade de justiça, são ajuizadas demandas pela facilidade implementada pelos meios eletrônicos e, pode-se afirmar, as reprimendas por assédio processual e por condutas desprovidas de boa-fé estão bastante longe de constituir desestímulo àqueles que intentam alcançar interesses escusos ou não republicanos.

No ponto, desde logo, é preciso que se faça um recorte: aparta-se da presente análise os processos criminais e todo o conseqüente dilema do encarceramento massivo, conclusão que se infere do título atribuído ao presente trabalho.

A abordagem da problemática de congestionamento processual em varas cíveis e de execução fiscal, no mais das vezes, perpassa pela atribuição de responsabilidade aos litigantes pessoas físicas e jurídicas de direito privado, furtando-se de lançar um olhar mais acurado ao Estado como litigante, no particular dessa análise, a figura do Estado enquanto credor de dívidas fiscais.

O Relatório Justiça em Números 2024, do Conselho Nacional de Justiça, dedicou especial diagnóstico para o tema sob o título “*Desafio das execuções fiscais - otimizando esforços para desjudicializar dívidas com Poder Público*”, cuja transcrição de excerto é oportuna:

“As execuções fiscais correspondem a 31% de todos os casos pendentes da Justiça e a 59% do total das execuções pendentes.  
A taxa de congestionamento na execução fiscal é de 87,8%. Sem esses processos, a taxa global do Judiciário cairia de 70,5% para 64,7%.  
O tempo médio de tramitação das execuções baixadas foi de 7 anos e 9 meses, o triplo do tempo médio global do processo baixado.”  
(Justiça em Números, 2024, p. 2).

A dimensão do impacto da tramitação dos feitos executivos fiscais é mais bem percebida quando o mesmo relatório realiza contraponto entre o tempo médio de tramitação do processo pendente de execução fiscal de 7 anos e 9 meses e o tempo médio de tramitação dos processos pendentes, excluídas as execuções fiscais, apurado como de 3 anos e 1 mês.

### **3. DESJUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA FISCAL: PRECEDENTE VINCULANTE E RECENTES AÇÕES IMPLEMENTADAS PELO PODER JUDICIÁRIO**

O diagnóstico do impacto das execuções fiscais no congestionamento da atividade jurisdicional, representado sinteticamente pelo Relatório Justiça em Números, imprimiu a urgência de que a gestão judiciária empregasse esforços para dinamizar o fluxo da referida classe processual, sendo inequívoca a opção das esferas deliberativas judiciais e de controle administrativo para concentração da atividade judicante nos processos cuja perspectiva de satisfação do crédito público indique maior possibilidade de êxito e naquelas em que o custo do processo é justificável diante da quantia exequenda.

Entre as deliberações, cita-se o julgamento, em 19/12/2023, pelo plenário do Supremo Tribunal Federal(STF), do recurso extraordinário n. 1.355.208, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em regime de repercussão geral tema 1184, que resultou

na fixação da seguinte tese:

- “1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.”

O teor da decisão destacada, o Relatório Justiça em Números do ano de 2023 e outros estudos avaliativos e atos do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NPEC), do STF culminaram na edição da Resolução n. 547 de 22/02/2024, do Conselho Nacional de Justiça. A normatização do tema, cuja transcrição na íntegra reputa-se desnecessária para os fins do presente artigo, estabeleceu uma série de medidas para o tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, dentre as quais, destacam-se:

- i) a legitimidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor, assim consideradas aquelas cujo montante exequendo seja inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não verificada movimentação útil há mais de um ano, seja por falta de citação do executado ou por ausência de localização de bens penhoráveis;
- ii) a exigência, para ajuizamento da execução fiscal, de prévia tentativa de conciliação ou de adoção de solução administrativa;
- iii) a imposição de prévio protesto do título antes da propositura da execução fiscal, providência que poderá ser dispensada se: houver comunicação da inscrição da dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; existir averbação da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora; ou indicação, quando do ajuizamento do feito, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do devedor.

Sem prejuízo, como forma de implementação de políticas públicas de enfrentamento à alta litigiosidade tributária, o Conselho Nacional de Justiça(CNJ) vem firmando acordos de cooperação técnica - ACT entre instituições judiciárias, administrações tributárias e procuradorias. Por meio de compartilhamento de sistemas, tecnologias, métodos de planejamento e automatização de fluxos processuais, os atos concertados interinstitucionais pretendem a redução da litigiosidade tributária, melhores resultados na arrecadação do crédito público, celeridade na prestação

jurisdicional e o alcance de maior eficiência administrativa e judicial.

#### **4. A SATISFAÇÃO DA DÍVIDA FISCAL SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Antes que se possa verter a atenção ao proposto com este artigo, é preciso que se estabeleçam premissas básicas.

A primeira delas, a problemática da taxa de congestionamento delimitada anteriormente, no particular quanto às execuções fiscais, não se deve a um Poder Judiciário improdutivo. Ao revés, o Relatório Justiça em Números 2024 revela um aumento da produtividade e desempenho de magistrados e servidores. Observe-se:

“O Índice de Produtividade da Magistratura brasileira (IPM) cresceu 6,8% em 2023, rompendo a barreira dos 2.000 processos baixados por juiz ou juíza, em média.

Foram 8,6 casos solucionados por magistrado(a) a cada dia útil. O Índice de Produtividade por Servidor (IPS-Jud) aumentou 5% em 2023, com a baixa de 170 processos por servidor ou servidora da área judiciária, em média, por ano. A taxa de congestionamento caiu para 70,5%, ou seja, a cada 100 processos tramitados, quase 30 foram baixados no mesmo ano em que ingressaram. Esse é o segundo melhor resultado em 15 anos.”

Cabe assinalar, com a obviedade do que se afirma, que, com a estagnação de investimentos no setor público, restrição de gastos na reposição do quadro funcional, limitação de investimentos em tecnologias da informação e capacitação de servidores, é absolutamente inviável que se restitua como resposta jurisdicional desfecho exitoso em demandas executivas proporcional ao número de entrada de novos processos.

As dificuldades verificadas para que as saídas processuais superem ou sejam compatíveis com as entradas se evidenciam como de natureza processual e material.

Quanto ao fluxo processual, nota-se a disponibilização ao Poder Judiciário de múltiplos instrumentos ou sistemas para constrição de bens e ativos do devedor. Contudo, não há força de trabalho ou implementação de soluções de inteligência artificial suficientes a que se promova o monitoramento individualizado de cada caso concreto.

A expropriação de bens é morosa, a legislação processual assegura ao devedor a formulação de inúmeros incidentes que obstem a subtração de seu patrimônio e, em especial, constata-se que, embora preconizado pelo art. 881 do CPC, a alienação por iniciativa particular pouco é utilizada na praxe judiciária como meio prioritário para alcance da efetividade da execução.

No que diz com o aspecto material, não passa despercebida a crise econômica suportada no pós-pandemia de covid-19, que torna ainda mais remota a possibilidade de satisfação do crédito público sem que se assegure ao devedor o patrimônio jurídico mínimo capaz de garantir-lhe uma existência digna, como consectário da solidariedade social, elencada entre os objetivos da República

Federativa do Brasil (art. 3º, I, da CRFB/88).

Como segunda premissa, é imperioso registrar que a sustentada desjudicialização da cobrança da dívida fiscal bastante distante está de representar malferimento do princípio da indisponibilidade do interesse público. Por certo, é medida que vai ao encontro da materialização do referido pilar do regime jurídico administrativo. Recordar-se a lição de Mello (2008, p. 73-74):

“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.”

Desjudicializar, pois, não importa desonerar o devedor, conceder-lhe isenção, imunidade ou remissão. A cobrança da dívida fiscal, por via não judicializada, parece conferir maior concretude ao resguardo dos interesses públicos, inclusive no tratamento eficiente dos gastos empreendidos na recuperação do crédito.

Fixadas as premissas, cumpre a incursão no tema da desjudicialização da cobrança executiva do crédito fiscal, mediante apontamentos sob a ótica da análise econômica do direito.

Colhe-se da doutrina de Lordelo (2022, p. 527) aspectos introdutórios sobre a disciplina:

“Em termos gerais, conforme descrito pela Enciclopédia de Filosofia da Universidade de Stanford (EFUS), a análise econômica do direito (AED) consiste em um ramo do conhecimento que aplica as ferramentas da teoria microeconômica ao exame das normas e instituições jurídicas.

Entre outros aspectos, ela se preocupa com a eficiência da norma jurídica, testando, de forma empírica, se os objetivos pretendidos pelo legislador são atingidos, razão pela qual muitos autores não a concebem como uma verdadeira Teoria do Direito, mas sim um conjunto metodológico com objeto delimitado.

A AED propõe, assim, uma releitura do direito sob um novo prisma, fazendo uso de métodos econômicos, o que tem sido considerado uma das mais influentes correntes das ciências sociais dos últimos tempos.

De forma bastante sintética, a clássica AED é construída a partir de dois pilares. O primeiro é o postulado da escolha racional, que reconhece que os seres humanos, em grande medida, fazem escolhas racionais a partir de incentivos, considerando os custos e os proveitos (as utilidades) de cada opção. O segundo pilar é a constatação de que os direitos possuem custos, de modo que, em situações de escassez, toda decisão alocativa será também desalocativa.”

Frente ao contexto de escassez de recursos disponíveis para contornar de forma eficaz o fator de congestionamento do Judiciário brasileiro, a análise econômica do direito constitui linha intelectual que intenta prever o comportamento das pessoas, em um cenário de precariedade de escolhas, segundo uma razão lógica que reforce seus próprios interesses. A lógica da análise econômica do direito também encontra conformação na ideia da busca ininterrupta de maximização das potencialidades da norma jurídica, quando os recursos – tudo aquilo que tem valor – manifesta-se de forma finita em comparação aos anseios de suprimento social.

Nessa linha de inteligência, é, sob a ótica da análise econômica do direito, que se apresenta a imperatividade de desjudicializar a cobrança da dívida fiscal, notadamente, as de menor valor exequendo e aquelas com baixa probabilidade de satisfação quando submetidas ao tempo de tramitação do processo judicial.

Com efeito, a pendência de execução judicial, via de regra, não constitui estímulo para o adimplemento da dívida fiscal. Ao revés, a morosidade na condução do processo judicial justifica ao devedor, sob a lógica do custo-benefício, que lhe é mais benéfico ou vantajoso opor resistência à regularização de seu débito. A jurisdição estatal, de ordinário, não o alcança, porque ou não possui bens tidos por penhoráveis, ou os oculta, de tal modo que o feito executivo invariavelmente ocupará posição de suspensão, em conformidade com o art. 40 da Lei n. 6.830/80, até que se consolide a prescrição intercorrente.

O protesto do título executivo, por seu turno, se afigura como mais vantajoso ao credor, porque imprime restrição maior ao devedor na consecução de suas atividades econômicas corriqueiras, advindo, ademais, menor custo na cobrança, na medida em que os ônus do cancelamento do registro ficarão a cargo do antes inadimplente, conforme prevê a Lei n. 9.492/97.

Do mesmo modo, é inequívoco que as restrições creditícias em cadastros de inadimplentes se consubstanciam em maior gravame ao devedor que a tramitação de processo judicial, por lhe suprimirem as aquisições ordinárias no mercado de consumo e implicarem restrições a linhas de créditos.

Para o Estado, na posição de credor fiscal, a cobrança administrativa, nos moldes do previsto na Resolução n. 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, sugere maior probabilidade de êxito na recuperação dos créditos, especialmente por não depender do impulsionamento periódico do processo judicial, de tal modo que a sujeição do devedor a ferramentas diversas de inviabilização das atividades econômicas corriqueiras lhe constanja ao adimplemento da dívida. Nesta lógica econômica, há que se reconhecer que a desjudicialização da cobrança da dívida ativa propicia um menor custo transferido à sustentação do contencioso fiscal e dos custos do processo judicial.

## **5. CONCLUSÃO**

Como disposto ao longo destes apontamentos, o fator de congestionamento do Poder Judiciário se deve, em grande medida, ao expressivo quantitativo de execuções fiscais em trâmite. Se, outrora, socorrer-se à tutela jurisdicional consistia em garantia de satisfação do débito exequendo, hoje, a realidade se apresenta dissonante. A morosidade na tramitação do processo, apreciada sob a perspectiva

da análise econômica do direito, beneficia o devedor contumaz e aquele cujo poder do Estado-juiz não lhe suprime as aquisições ordinárias, tudo com base na ponderação custo-benefício da satisfação de seus interesses pessoais.

O custo da judicialização das execuções fiscais de pequeno valor, conforme se delineou, é irrazoável quando em contraste com o custo de duração dos processos e sustentação da estrutura judiciária.

Pelo exposto, por quaisquer das perspectivas que se proponha a questão debatida ao longo deste estudo, a desjudicialização da cobrança da dívida fiscal, em uma visão pragmatista e consequencialista, se traduz como a alternativa mais consentânea com as garantias da eficiência que deve ser empregada na utilização dos recursos públicos e da razoável duração dos processos, asseguradas igualmente aos litigantes das demais classes processuais que tramitam na Justiça brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Relatório Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm). Acesso em: 29 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm). Acesso em: 29 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Fazenda**. Palestra magna do ministro Luís Roberto Barroso conclui 1º Congresso Nacional da Dívida Ativa. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/palestra-magna-do-ministro-luis-roberto-barroso-conclui-1o-congresso-nacional-da-divida-ativa>. Acesso em: 26 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. REExt n. 1.355.208. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Data de julgamento: 19 dez. 2023.

LORDELO, João Paulo. **Noções gerais de direito e formação humanística**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

**LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DOS EDITAIS DE LICITAÇÃO DO TRT DA 8ª REGIÃO EM 2016.**

SUSTAINABLE BIDDING: ANALYSIS OF THE BIDDING NOTICES OF THE TRT OF THE 8TH REGION IN 2016.

**RESUMO:** A preservação ambiental mostra-se atualmente imprescindível para o alcance da qualidade de vida em geral, devendo a sociedade preocupar-se com as mudanças comportamentais. Neste contexto, este trabalho se propôs a demonstrar o papel do poder público no que tange à conservação dos recursos ambientais por meio da análise dos editais de licitação do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, durante o ano de 2016, modalidade pregão eletrônico, sistema de registro de preços, que inseriram critérios de sustentabilidade para as aquisições de bens de uso comum, pautando-se pelo estudo na lei geral de licitações e contratos, na legislação do tribunal, bem como aos editais.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Licitação. 2. Meio Ambiente. 3. Sustentabilidade.

**ABSTRACT:** Environmental preservation is currently essential to achieving a better quality of life in general, and society should be concerned about behavioral changes. In this context, this study aimed to demonstrate the role of the government in conserving environmental resources by analyzing the bidding notices of the Regional Labor Court of the 8th Region, during the year 2016, using the electronic auction method and a price registration system, which included sustainability criteria for the acquisition of goods for common use, based on the study of the general law on bidding and contracts, the court's legislation, and the notices.

**KEYWORDS:** 1. Bidding. 2. Environment. 3. Sustainability<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Graduada em Agronomia pela Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (FCAP) 2002 e graduação em Direito - Faculdade Estácio do Pará – 2018. Servidora Justiça Federal do Pará-Técnico judiciário, lotada na Secretaria das Turmas Recursais PA/AP.

## 1.INTRODUÇÃO

Preservar o meio ambiente é tema de fundamental importância, no atual panorama de nossa sociedade, tendo em vista que os recursos, em sua maioria, são limitados e, por este motivo, deverá ocorrer, desde logo, uma adequação nas formas de exploração. Em razão de sua fundamental importância, o legislador constituinte, no artigo 225, determinou que é direito de todos viver em um ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo a este direito status de fundamental e, conseqüentemente, passou a ser objetivo dos Estados democráticos de direito a sua proteção.

Neste contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, no capítulo referente à Administração Pública, bem como à ordem econômica e o meio ambiente nos apresenta relevantes princípios expressos que norteiam a atividade pública, sendo estes uma garantia de que as condutas do Estado obedecerão aos fundamentos legais e ao interesse da coletividade.

Importante ressaltar que o legislador originário preocupou-se em estabelecer a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público, devendo-as colaborar de forma efetiva para a consolidação das garantias fundamentais dos indivíduos. Esses princípios e responsabilidades devem nortear toda e qualquer conduta do Estado, como por exemplo, nos procedimentos licitatórios realizados por nossos administradores.

Dito isso, o presente trabalho é uma proposta de estudo da aplicabilidade dos critérios de sustentabilidade nos editais de licitação do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, modalidade pregão, forma eletrônica, sistema de registro de preços para eventual aquisição de bens de uso comum, como forma de incentivo à preservação ambiental, fazendo uma abordagem acerca da importância e os benefícios alcançados.

Por meio deste trabalho, busca-se verificar qual a legislação adotada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e que fundamentos específicos o motivaram na adoção dos critérios socioambientais aplicados às licitações. Com

isso, demonstrar-se-á a importância das práticas sustentáveis na eficácia (prática) administrativa.

Com este trabalho objetiva-se conceituar o instituto da licitação sustentável e seus critérios, por meio de posicionamentos doutrinários, com a finalidade de corroborar a relevância dos critérios de sustentabilidade nas licitações. Posteriormente, examinar-se-á os benefícios alcançados com as práticas sustentáveis apontando os objetivos atingidos, como forma a influenciar melhorias de produção e consumo.

Para análise do tema, o procedimento metodológico do terceiro presente estudo foi realizado através de levantamento bibliográfico, tendo em vista que a pesquisa se baseou em livros, bibliotecas e endereços eletrônicos, além da pesquisa em Sítio do Tribunal, bem como em Sítio governamental e, em legislação, no âmbito do direito administrativo e ambiental. Nosso objetivo não é esgotar o assunto, mas estabelecer uma correspondência entre licitação e sustentabilidade ao respondermos o seguinte questionamento: quais critérios sustentáveis o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) 8ª região aplica quando pratica a licitação para aquisição de bens de uso comum? Por fim, vale destacar que este trabalho está dividido em quatro sessões principais, as quais guardam relevância para o tema a ser desenvolvido.

A primeira seção subdivida em três subseções, em que a primeira subseção trata da definição de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável abordando breves considerações, momento em que se descreve conceitos baseados na doutrina; a segunda subseção versa sobre princípios do direito ambiental, conceituando-os, bem como indicando o de maior relevância para o trabalho em questão. A terceira subseção descreve a fundamentação legal das licitações sustentáveis, explorando a legislação que fundamenta o instituto em análise.

A segunda seção subdivida em cinco subseções, em que a primeira subseção versa sobre o histórico da licitação, momento em que se aborda a origem do certame, demonstrando os aspectos gerais, princípios e as mudanças que houve em relação aos objetivos; a segunda subseção conceitua os princípios da licitação, ressaltando os objetivos; a terceira subseção descreve acerca das

considerações gerais das licitações, expondo doutrinariamente conceitos do procedimento administrativo. Posteriormente, a quarta subseção descreve os objetivos da licitação, demonstrando a finalidade de promovê-la; a quinta subseção apresenta o registro de preços e a sua importância para as contratações públicas.

A terceira seção refere-se ao plano de logística sustentável, em que se analisa a legislação específica adotada pelo tribunal.

Por fim, a última seção aborda o ponto principal da pesquisa, qual seja a aplicabilidade dos critérios de sustentabilidade nas licitações, verificando a ocorrência, após pesquisa nos sites correspondentes, assim como as considerações finais acerca do trabalho.

## **2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **2.1 Definição de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável**

Hodiernamente o modelo de produção e consumo da sociedade ocasionou imensuráveis modificações e desequilíbrios ambientais, como jamais presenciados na história da humanidade. Sobressalta-se que a produção e o consumo são pilares da economia de nossa sociedade, contudo proporciona miséria, deterioração humana e do meio ambiente. A expressão sustentabilidade está relacionada às ações e atitudes humanas que visam à preservação dos recursos ambientais, em certo nível e por um determinado prazo, considerando fatores sociais e econômicos que podem trazer determinado prejuízo ao ser humano.

Desenvolvimento sustentável é caracterizado como aquele capaz de atender às necessidades das gerações contemporâneas, sem comprometer a capacidade das gerações do futuro de proverem suas próprias necessidades. O desenvolvimento sustentável tem previsão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 170, inciso IV e art. 225, caput, inseridos nos capítulos Da Ordem Econômica e Financeira e Do Meio Ambiente. Importante destacar que para alcançar o desenvolvimento sustentável, vários eventos, visando chamar atenção para as questões ambientais, já ocorreram,

destacando-se a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco 92, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro.

Machado (2013, p. 73) conceitua “o desenvolvimento sustentável como uma locução verbal em que se ligam dois conceitos. O conceito de sustentabilidade passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento.”

Milaré (2013, p. 64), afirma que: “Uma cidade sustentável é aquela cuja coletividade busca ampliar, cada vez mais, sua capacidade de sustentação para suprir as necessidades de sua população e assegurar-lhe o bem estar”.

Verifica-se que para o alcance do desenvolvimento sustentável são necessárias ações efetivas da sociedade e do poder público no campo social, econômico e ambiental no sentido de pensar a utilização dos recursos da melhor maneira possível, trazendo benefício a todos.

Em decorrência das inúmeras ameaças por que vem atravessando o planeta, tendo em vista o excesso e descontrolado consumo da população, incompatível com a disponibilidade dos recursos, o desenvolvimento sustentável representa um grande desafio para a humanidade, que necessita dos recursos para sobreviver. Nesse viés, Bittencourt (2014, p. 2, *apud* Jungs, 2010), assevera que “o desenvolvimento sustentável não pode ser definido apenas pelas puras necessidades humanas, mas pela complexidade Ambiental da reprodução de vida num ecossistema”.

Sustentabilidade é requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, sendo um componente essencial para o alcance da sadia qualidade de vida, bem como a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Envolve a necessidade de recursos para mais igualdade na distribuição de renda, de modo a melhorar as condições da população, como também a distribuição territorial mais igualitária de assentamentos humanos. Busca o equilíbrio e respeito à tradição e à pesquisa por novidades tecnológicas, preservando a multiplicidade de soluções e a valorização da diversidade de culturas, com respeito ao comportamento específico de cada ecossistema.

Além disso, a sustentabilidade promove o fortalecimento das instituições democráticas, bem como a gestão eficiente dos recursos econômicos para o

equilíbrio da economia, minimizando as desigualdades de renda e de padrões de consumo, garantindo uma melhor distribuição dos benefícios sociais.

Bittencourt (2014, p. 1, *apud* Silva, 2005), por exemplo, sugere que: As diferenças entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável afloram não como uma dicotômica, mas como um processo em que o primeiro se relaciona com o fim, ou objetivo maior, e o segundo como meio.

Nesse contexto, observa-se que a sustentabilidade não é contrária ao desenvolvimento sustentável, mas representa uma complementação deste, tendo em vista que para alcançá-lo é necessário ocorrer o desenvolvimento, porém com consciência de que os recursos são finitos e devem ser utilizados de maneira responsável, garantindo que as gerações futuras possam usufruí-los nas mesmas condições das gerações atuais.

A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável são temas que vêm ganhando importância no dia a dia político da Administração Pública ao longo dos últimos anos, em razão do intenso consumo e da alta velocidade que se vive. Diante dessa nova realidade, o setor público vem buscando expandir o assunto, demonstrando a relevância, procurando elevar a consciência por meio de seu papel influenciador de transformações estruturais nos principais setores produtivos e de consumo.

O TRT da 8ª região é um dos atores que inseriu, no exercício do poder de compra do Estado, a sustentabilidade como critério e princípio a ser seguido. Em pesquisa ao Site do Tribunal, observou-se a preocupação com a proteção do meio ambiente, uma vez que essa atitude representa um valor institucional a ser seguido.

Para o órgão jurisdicional a sustentabilidade está intimamente relacionada ao desenvolvimento econômico e material sem prejuízos ao meio ambiente, ou seja, ser sustentável é fazer uso da razão, pensando a utilização dos recursos da melhor maneira em benefício de todos, irradiando valores para além do âmbito da justiça do trabalho.

## **2.2 Dos princípios ambientais e da licitação sustentável**

Princípios representam a base de todo o sistema normativo, possuindo múltiplas funções, tal como nortear o legislador no momento da elaboração da norma jurídica ou ainda auxiliar o intérprete no momento da aplicação ao caso concreto. Os princípios ambientais são importantes instrumentos de proteção do meio ambiente, devendo ser analisados em conjunto com os demais princípios constitucionais, fortalecendo assim a discussão acerca do desenvolvimento sustentável.

A título de informação, cita-se os princípios mais usuais do direito ambiental, quais sejam prevenção, precaução, poluidor-pagador, usuário-pagador, desenvolvimento sustentável, equidade intergeracional dentre outros.

Para o trabalho em questão, deve-se observar o princípio da precaução, em que o ente público, ao realizar contratações, deve ser criterioso, para não incorrer em danos sérios ou irreversíveis ao meio ambiente, ainda que não se tenha plena certeza científica do resultado de tal contratação.

Milaré (2013, p. 262) descreve que o princípio da Precaução: É substantivo de o verbo precaver-se (do latim prae = antes e cavere = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados com o desconhecido, cautela para que uma atitude ou ação não venha a concretizar-se ou a resultar em efeitos indesejáveis.

Machado (2013, p. 99), argumenta: “A implementação do princípio da Precaução não tem por finalidades imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da natureza existente no planeta”.

Portanto, precaver-se não significa paralisar as atividades em virtude de possíveis ameaças de danos ao meio ambiente que certos empreendimentos podem causar, mas sim de atitudes cautelosas que busquem maiores cuidados para que os desastres ambientais sejam evitados.

Outro princípio que pode ser inserido no contexto deste trabalho é o da prevenção, pois o homem é portador das obrigações de prevenir e proteger o meio ambiente para as gerações presentes e futuras, devendo abster-se da realização de ações de que conhece serem prejudiciais ao meio ambiente. Aludido princípio refere-se às ações que devem ser tomadas, em razão de ser conhecido,

cientificamente, e comprovado os resultados que certa atividade pode ocasionar à natureza.

Para Milaré (2013, p. 263) “Aplica-se esse princípio quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para se afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa.”

Segundo Antunes (2011, p. 50): O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis. Como parte do elenco de finalidades do Estado, a busca pelo desenvolvimento econômico e social constitui consectário Constitucional, apontando o legislador como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “garantir o desenvolvimento nacional” e “reduzir as desigualdades sociais”.

Um dos instrumentos passíveis de uso em que o Estado se utiliza para atender ao disposto na constituição é a licitação, chamada também de “poder de compra do Estado”, um importante instrumento de viabilização do desenvolvimento econômico e social, por meio da geração de renda, emprego, fomento ao mercado interno, privilegiando os produtos nacionais, devendo ocorrer de maneira sustentável.

Licitação sustentável é um processo no qual os entes da administração pública e os por ela controlados satisfazem as suas necessidades referentes às contratações em geral (produtos e serviços), buscando a economia de gastos, exigindo das contratadas o atendimento aos critérios socioambientais, a fim de alcançar o desenvolvimento da sociedade e a preservação do meio ambiente.

Bittencourt (2014, p. 19, apud Freitas, 2014) descreve: A licitação sustentável é cogente, não uma mera opção política do administrador. O seu caráter decorre, sobretudo, da lei fundamental, que consagra o princípio da sustentabilidade em suas entrelaçadas dimensões, quais sejam, a social, a ambiental, a ética, a econômica e a propriamente jurídico-política.

Observa-se que é racionalmente necessário que o Estado busque materializar, desde já, direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado, e por meio da licitação sustentável será possível cumprir esse papel, influenciando mudanças no comportamento da sociedade para alcançar a devida proteção ambiental, em respeito ao princípio da sustentabilidade.

Sobre a questão, Bittencourt (2014, p. 13, apud Ferraz, 2009) enfoca que: A necessidade de a licitação vir a ser utilizada como instrumento de regulação de mercado, de modo a torná-lo mais livre e competitivo, além da possibilidade de concebê-la como mecanismo de indução de determinadas práticas que produzam resultados sociais benéficos, imediatos ou futuros.

Contudo, constata-se que a licitação é um instrumento influenciador de posições e do próprio comportamento do mercado, tendo em vista que o Ente Federativo é um gigante frente ao particular, capaz de provocar mudanças significativas nas condições sociais, ambientais e econômicas.

A instrução normativa, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), nº 01, de 19 de janeiro de 2010, prevê as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Tais especificações deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas.

Essa regra nasce de maneira bastante ampla, pois descreve que os aludidos critérios deverão considerar os processos desde a sua extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas. A abrangência é relativa, pois a idéia de licitação sustentável não se resume aos critérios ambientais, mas sim a outros, pois abrange aspectos sociais e econômicos, em todas as fases do processo de contratação, fazendo com que o poder de compra do Estado se torne não só um instrumento de proteção ambiental, mas também ferramenta de alavancagem para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Critérios de sustentabilidade são parâmetros que deverão ser seguidos para as contratações públicas, em obediência à legislação, no sentido de atender

ao mais novo objetivo das licitações, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nas sensatas ponderações Bittencourt (2014, p.17, *apud* Garcia, 2012): A inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental em licitações públicas é um primeiro e importante passo que permite dar força a idéia de desenvolvimento sustentável, mudando paradigmas de consumo pelos órgãos e entidades públicas, o que tem um importante efeito prático na forma como se comportam os agentes econômicos no País. As contratações sustentáveis, nesse particular, situam-se no contexto do que chamou de “função regulatória da licitação”, já que se propõem à concretização de outro valor constitucional.

Conclui-se que as licitações sustentáveis representam verdadeiramente a materialização do direito a um meio ambiente saudável, recebendo status de direito fundamental, tendo em vista que o meio ambiente é um provedor de recursos finitos, em que a sua proteção passou a ser objetivo dos Estados Democráticos de Direito.

### **2.3 Sistema normativo aplicado a licitação sustentável**

Inicialmente verifica-se que a lei geral de licitações, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo o procedimento licitatório nas contratações do Poder Público. Em alteração textual ocorrida por meio da lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, o procedimento sofre importante modificação na seara das contratações públicas em decorrência da inserção do novo objetivo, promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Ainda que os claros sinais indiquem que as licitações sustentáveis são bastante benéficas para a Administração Pública, tendo em vista a contenção de gastos públicos, aquisição e consumo de produtos que gerem menos resíduos, preservando o meio ambiente e melhorias na qualidade de vida. Muitos serão os desafios para a sua implementação, em razão de ainda ser baixo o nível de conscientização acerca da importância e dos resultados positivos que essas

práticas podem trazer, bem como da não imposição ao Poder Público para que as contratações sejam realizadas utilizando critérios socioambientais.

Instrução normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da secretaria de logística e tecnologia da informação do MPOG, que dispõe, notadamente, acerca das especificações técnicas para as contratações de obras e serviços, bem como para aquisição de bens, as quais deverão possuir critérios ambientais, sem prejudicar o caráter competitivo.

Dentre as normas existentes para a criação de um ambiente favorável às licitações sustentáveis, destaca-se o Decreto 7.746, de 05 de junho de 2012, que regulamenta o artigo 3º da Lei 8.666\93, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração pública federal. Outra maneira adotada para estimular as compras sustentáveis deu-se por intermédio do incentivo à produção e a competitividade da empresa nacional, a qual se denomina “margem de preferência” para os produtos manufaturados.

Com isso, a Lei 12.349\2010 incluiu no artigo 3º, § 5º e seguintes da Lei 8.666\93, margens de preferências para esses produtos. Tendo em vista o caráter público circunstancial e como forma de conferir mais eficiência e celeridade nas contratações públicas, foi instituído, por meio da Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), o qual determina que as contratações deverão observar os princípios da isonomia, da proposta mais vantajosa e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Bem como reforça que nas contratações de obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável, vinculada ao desempenho da contratada, com base em critérios de sustentabilidade ambiental.

Em 29 de dezembro de 2009 é criada a Lei nº 12.187, fixando as regras contidas na Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC), que tem como um de seus direcionamentos o incentivo e o apoio à manutenção de padrões de sustentabilidade no que tange à produção e consumo, assim como a adoção de critérios que prefiram propostas que proporcionem maior economia de energia,

água e outros recursos da natureza e diminuam a emissão de gases do efeito estufa.

Posteriormente a Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada por meio da lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, destacou a prioridade nas aquisições e contratações públicas para os produtos reciclados e recicláveis, além do mais serviços e obras que atendam critérios que estejam de acordo com maneiras de consumo mais sustentáveis.

Outro respeitável instrumento de contribuição para as contratações sustentáveis foi a Agenda 21, a qual instituiu um trabalho voltado para o desenvolvimento sustentável relacionando várias atividades, de modo a consolidar o aspecto ecológico. Logo, verifica-se a participação efetiva do Estado para o atendimento do objetivo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como forma de colaborar para a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

### **3. DA LICITAÇÃO**

#### **3.1 Histórico da licitação**

Para melhor compreensão, é necessário que se faça um breve histórico da evolução do tema na lei, bem como na Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI determina que as contratações do Poder Público devam ser precedidas de licitação. 15

A lei 8.666, de 21 de junho de 1993, criada para a regulamentação do referido dispositivo, fixou as regras gerais para o procedimento, estabelecendo princípios, bem como os seus objetivos, que em sua concepção clássica, tinha como finalidades, a seleção da proposta mais vantajosa e a isonomia entre os participantes (nos termos do artigo 3º da referida lei). Posteriormente, por meio da medida provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, que alterou o artigo 3º da aludida lei, tal procedimento passou a ter mais um objetivo, qual seja, a promoção do desenvolvimento nacional. Convertida na lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, com nova alteração do artigo 3º, incluiu nova finalidade legal à licitação, qual seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em perfeita

harmonia à Constituição Federal, a qual conferiu o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

No mais, será julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

### **3.2 Princípios da licitação**

A lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 3º, estabelecendo as finalidades legais das licitações, descreveu que serão processadas e julgadas conforme os princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da moralidade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O princípio da legalidade estabelece que o procedimento licitatório está adstrito à lei, em todas as suas fases, devendo o administrador realizar as contratações com fiel atendimento a ela. Pelo princípio da igualdade, os participantes que atendam às exigências do edital, terão iguais direitos de concorrer ao certame, sendo vedada a criação de condições que resultem preferência em favor de determinados concorrentes em desfavor dos demais. Deve ser observado o princípio do julgamento objetivo, para segurança jurídica do próprio processo, em que a escolha da proposta mais vantajosa seja aquela que atenda aos requisitos dispostos na lei.

Além disso, ressalta-se o princípio da publicidade, pois a licitação deve atingir o maior número de participantes, garantindo ampla divulgação ao certame para que a Administração possa ter mais opções de escolha na busca das melhores propostas. Assim como deve ser dada atenção ao princípio da sustentabilidade nos processos licitatórios, o qual requer a utilização dos recursos de maneira eficiente, ou seja, gerando menos impacto ao meio ambiente, baixo custo para a administração pública e que promova uma sadia qualidade de vida.

### **3.3 Considerações gerais**

A Administração Pública possui tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

Para minimizar esses riscos, verifica-se necessária a exigência de licitação, procedimento administrativo prévio, disposto em lei, por meio do qual, várias pessoas, dentre aquelas que preenchem os atributos e aptidões necessários, concorrem em igualdade de condições, em que a Administração Pública selecionará a proposta mais vantajosas para celebração de um contrato.

Para Gasparini (2012, p. 533), conceitua-se licitação como: O procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, dentre interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse.

No mesmo sentido, Carvalho Filho (2017, p. 181) orienta que: É um procedimento administrativo, vinculado, por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Nota-se que a licitação é um procedimento típico da Administração Pública, que deve ser realizado, com finalidades materiais, quais sejam: contratação de um serviço, aquisição de um bem, realização de uma obra, bem como, legais, baseadas nos princípios da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, em atendimento à necessidade do cidadão.

Além da observância aos referidos princípios, a lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, adicionou a este rol, o princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Com esta nova finalidade, as compras governamentais inauguram a possibilidade de reorganização do sistema, por meio

da criação de políticas públicas que promovam a melhoria da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico.

A lei 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê 5 (cinco) modalidades de licitação, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e o leilão. A modalidade concorrência é obrigatória nas aquisições e contratações de valores muito elevados; a tomada de preços, bem como o leilão são utilizados para contratação de médio vulto. Enquanto que o convite é utilizado para as contratações de modesta significação econômica.

Por fim, a última modalidade prevista na lei geral de licitações, o concurso, é empregado para a escolha de trabalhos técnicos, artísticos ou científicos. De outro modo, o pregão, é previsto na lei 10.520, de 17 de julho de 2002, sendo modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o seu valor considerado de contratação, podendo ser realizado por meio de tecnologia da informação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Na forma eletrônica, encontra-se regulamentado pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, é modalidade de licitação do tipo menor preço, sendo obrigatória pelos órgãos da administração federal direta, a qual se realizará quando a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns for feita à distância em sessão pública por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

Assevera Gasparini (2012, p. 647/648): 18

Assim, a aquisição de bens comuns e a contratação de serviços comuns serão sempre realizadas mediante pregão eletrônico; mas, quando isso não for viável, justifica-se devidamente essa circunstância e promove-se o pregão presencial. Se este também for inviável, procede-se do mesmo modo e seleciona-se a licitação tradicional cabível.

Nota-se que os certames do poder público federal deverão ocorrer por meio de pregões eletrônicos, visto que possibilita um aumento na competitividade, tendo em vista que o participante não precisará se deslocar até o local do certame, mas quando não houver essa possibilidade deve-se promover o pregão presencial.

### **3.4 Objetivos da licitação**

Por reconhecer o expressivo poder de compra do Estado, a Lei 12.349/2010 conferiu uma terceira finalidade legal à licitação, qual seja a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, alteração promovida no art. 3º da Lei 8.666/93, em perfeita harmonia com a Constituição Federal que, em seu art. 3º, incluiu o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Diante desta nova realidade, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Assim, desenvolvimento nacional sustentável é aquele capaz de proporcionar melhorias na qualidade de vida da população, por meio do atendimento das necessidades básicas humanas, a qual guarda íntima relação com a capacidade de garantir o atendimento das necessidades atuais, sem comprometimento das gerações futuras de terem suas necessidades providas.

Cabe destacar que Machado (2013) entende o desenvolvimento sustentável como uma junção de termos com sentidos opostos, pois nos processos de decisão muito se valoriza os aspectos econômicos, em favor dos interesses individuais, desvalorizando o meio ambiente, desconsiderando fatores que possibilitem o equilíbrio ambiental para garantir uma sadia qualidade de vida.

### **3.5 O registro de preços**

A lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 15, inciso II, estabelece que as compras governamentais, sempre que houver possibilidade, deverão ser processadas através do registro de preços. Também chamado de arquivo dos preços, é um procedimento regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, utilizado para contratações eventuais, futuras, de forma parcelada, sucessivas, conveniente para o atendimento a mais de um órgão, quando não for possível a Administração Pública definir previamente o quantitativo a ser demandado.

Conforme preceitua Gasparini (2012, p. 558): Uma vez registrados os preços, estes valerão para todas as compras futuras que forem do interesse da entidade promotora do registro, restando seu fornecedor obrigado à provisão do bem quando e como solicitado.

Para Melo (2014, p. 582): É um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo cotado e registrado.

Assim, utiliza-se o registro de preços quando for conveniente contratar de forma eventual, parcelada, sucessiva, em que a administração Pública não tenha definido, previamente, o quantitativo desejado.

#### **4. COMPRAS PELO TRT 8ª REGIÃO: PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL**

##### **4.1 Legislação correspondente**

Instituído no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, por meio da Resolução 54/2010, o plano de logística sustentável é um instrumento vinculado ao planejamento estratégico do Tribunal. Define os objetivos e as responsabilidades, assim como ações, metas, prazos de execução, mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados, permitindo estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade, racionalização e qualidade que objetivem uma melhor eficiência do gasto público e da gestão dos processos de trabalho, considerando a visão geral do órgão.

Para rever e instituir ações voltadas à otimização dos recursos, bem como à responsabilidade social e à aplicação de práticas sustentáveis, o plano de logística sustentável considerou uma legislação que vai desde os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente e a garantia ao direito de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além disso abrange a lei geral de licitações e sua regulamentação, normas correlatas, dentre elas, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, no sentido de

garantir efetividade ao propósito institucional, bem utilizar os recursos, principalmente os recursos ambientais, que em sua maioria são esgotáveis, contendo gastos, reduzindo as desigualdades sociais e buscando a proteção do meio ambiente para o alcance da sadia qualidade de vida.

Analisando a legislação, verifica-se, especificamente, que para a adoção dos critérios de sustentabilidade nas licitações, o Tribunal considerou a Resolução TRT8 nº 237, de 9 de julho de 2007, que instituiu o programa “TRT ambiental” no âmbito da Justiça do Trabalho da Oitava Região.

Tal dispositivo possui como principais diretrizes e objetivos a promoção da conscientização sobre a preservação ambiental e a qualidade de vida no ambiente de trabalho; promoção de uma cultura anti-desperdício, utilizando coerentemente os recursos naturais e o patrimônio público; a substituição dos insumos e dos materiais utilizados em serviço por produtos recicláveis e que acarretem menos danos ao meio ambiente; estudos para viabilização da implantação da coleta seletiva solidária de resíduos sólidos.

A Resolução nº 103, de 25 de maio de 2012, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), a qual aprova o Guia Prático para inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus. 21

Neste guia encontram-se as recomendações gerais para as contratações utilizando os critérios de sustentabilidade para bens de consumo e materiais permanentes, material de expediente, material de limpeza, gêneros alimentícios, material de copa e cozinha, mobiliário, materiais e resíduos perigosos (lâmpadas, pilhas, baterias, cartuchos e toner), equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, contratos de serviços, obras e serviços de engenharia.

Através desses direcionamentos o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região se orienta para a realização das compras sustentáveis, atendendo às recomendações gerais e comprovando os critérios exigidos para a escolha dos bens e a contratação dos serviços, no sentido de contemplar, dentre os princípios que norteiam as contratações públicas, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Considerou o disposto no artigo 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre os objetivos da licitação, dentre eles, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, bem como o Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012.

Referido decreto regulamenta o artigo 3º da citada lei, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, em que poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios socioambientais.

A Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 201, de 3 de março de 2015 que dispõe sobre a implantação do Plano de logística sustentável nos órgãos do Poder Judiciário – PLSPJ, instrumento vinculado ao planejamento estratégico do Poder Judiciário.

Com exceção do Supremo Tribunal Federal, os órgãos do Poder Judiciário deverão criar unidades ou núcleos socioambientais para estabelecer competências e implantar o Plano de Logística Sustentável, devendo adotar modelos de gestão organizacional e de processos já implantados no sentido de alcançar a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Portanto o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região dispõe de uma legislação abrangente para as contratações sustentáveis, com o fito de atender ao novo objetivo das licitações, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, influenciando o mercado para novos rumos, por meio da conscientização de padrões mais sustentáveis de produção e consumo para o alcance da sadia qualidade de vida entre as gerações humanas.

## **5. ESTUDOS DE CASO**

Para o presente estudo de caso, foram analisados, no site do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, bem como no endereço eletrônico do Compras Net, os pregões eletrônicos realizados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, durante o ano de 2016, que registraram preços para

aquisições de bens de uso comum, exigindo dos contratados o atendimento aos critérios de sustentabilidade.

### **5.1 Pregão 01/2016**

Em análise ao Edital, este certame registrou o preço para eventual aquisição de impressos padronizados, atendendo à demanda dos Órgãos e Setores administrativos do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região – TRT 8ª Região.

A vencedora, contratada para o fornecimento desses materiais, atendendo aos critérios de sustentabilidade exigidos, forneceu um papel comprovadamente certificado por uma das entidades autorizadas pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal, tais como, FSC (Forest Stewardship Council), CERFLOR (Programa Nacional de Certificação Florestal), PEFC (Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal) ou outro equivalente (critério de sustentabilidade ambiental).

Portanto, com a referida aquisição o tribunal promoveu a preservação do meio ambiente, tendo em vista que o produto teve sua origem em áreas de Manejo Florestal, ou seja, extensões que retiram e devolvem a floresta, promovendo formas sustentáveis de produção e consumo. 23

### **5.2 Pregão 08/2016**

A presente licitação teve por objeto registrar o preço, visando eventual aquisição de materiais de acondicionamento e embalagem, atendendo a demandas dos órgãos e setores administrativos do Tribunal. Um dos itens para aquisição diz respeito à Fita adesiva para empacotamento, 50 mm x 50 m, transparente, devendo ser produzida em filme de polipropileno Bi-Orientado (BOPP), adesivo tipo “Hot Melt”. alta resistência ao alongamento e à tração. Tais descrições representam a aplicação dos critérios de sustentabilidade ambiental.

Referido produto mantém a embalagem fechada por mais tempo, resistindo aos impactos, reaproveitando-a, em razão da alta durabilidade, da baixa deterioração, colaborando para a diminuição da produção e consumo, diminuindo

a geração de resíduos, contenção dos gastos públicos, resultando em aquisições sustentáveis como forma de proteção ao meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida.

### **5.3 Pregão 24/2016**

A presente licitação registrou preços para eventuais prestações de serviços gráficos para a Assessoria de Comunicação Social do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região.

Para o serviço acima descrito a contratada atendeu aos critérios socioambientais exigidos, quais sejam, o fornecimento de um papel, certificado por uma das entidades autorizadas pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal, tais como, FSC (Forest Stewardship Council), CERFLOR (Programa Nacional de Certificação Florestal), PEFC (Programa de Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal).

### **5.4 Objetivos alcançados com as licitações sustentáveis**

O ente público, por meio dos destacados pregões, anseia adquirir bens de uso comum que não ocasionem significativos impactos ambientais, bens estes, originários de áreas de controle de preservação ambiental, colaborando assim, para a materialização de um direito fundamental, tendo em vista que a matéria prima retirada para a fabricação do produto é devolvida à natureza, bem como favorece o desenvolvimento econômico e social, pois a extração gera emprego, renda e melhoria na qualidade de vida.

Percebe-se que as referidas aquisições têm o condão de atender ao mais novo princípio licitatório, qual seja a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como forma de influenciar um consumo mais consciente, por meio da adoção de práticas mais econômicas e que preservem o meio ambiente.

Além disso, ressalta-se que a criação e utilização de processos produtivos inovadores estão relacionados com a utilização mais consciente dos recursos naturais, uma vez que os produtos encontram-se compatíveis com padrões de produção e consumo ambientalmente adequados.

Diante de todo o exposto é possível concluir que a instituição pública, ao promover os certames licitatórios para registrar preços com a finalidade de adquirir bens de uso comum, inserindo critérios de sustentabilidade, atende ao mais novo objetivo das licitações, tratando-se de uma novidade que procura alcançar a eficiência nos gastos públicos, por meio do consumo racional e sustentável, colaborando para a promoção da sadia qualidade de vida por meio da preservação do meio ambiente, resguardando direitos consagrados e protegidos constitucionalmente.

Os critérios socioambientais em destaque, nos pregões, encontram-se dispostos na Resolução nº 103, de 25 de maio de 2012, a qual aprovou o Guia Prático para inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, bem como na Resolução nº 54/2016, que instituiu o Plano de Logística Sustentável do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região.

## **6.CONCLUSÃO**

Conforme demonstrado e é de conhecimento geral, viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, devendo o Estado e a coletividade defenderem e preservarem os recursos ambientais para o atendimento das necessidades das gerações presentes e futuras.

É possível a realização de licitações sustentáveis para algumas contratações públicas, concretizando direitos fundamentais, servindo as referidas licitações para que o interesse público seja atendido por meio da harmonia de interesses econômicos, sociais e ambientais. Pesquisar sobre o instituto em análise é essencial para a divulgação desse importante e recorrente tema jurídico, para quem ainda não tem o conhecimento da relevância e dos resultados obtidos.

Para que aumente o número de certames licitatórios sustentáveis é necessário que o poder público não se limite a contratar, mas sim operacionalizar sua atividade em perfeita harmonia com o desenvolvimento sustentável, demonstrando, por meio de estudos, a pertinência que há em mudar, desde logo, maneiras de produção e consumo, que, hoje em dia, encontram-se em desarmonia com a existência dos recursos naturais.

Constatou-se, nesta pesquisa, a aplicação das práticas sustentáveis nas licitações realizadas pelo tribunal regional do trabalho da 8ª região, em número considerado pequeno, conforme análise dos editais, destacando-se para a aquisição de papel, onde mais teve o critério sustentável inserido, objetivando a utilização do bem de maneira continuada e sustentável. Esses procedimentos são capazes de promover e resguardar direitos fundamentais sejam eles individuais, sociais ou coletivos como direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O plano de logística sustentável do TRT8, inserido por meio da resolução nº 54 de 2016, é um instrumento completo e suficiente para que o tribunal aplique as práticas sustentáveis nas licitações, tendo em vista que abrange desde princípios constitucionais de proteção ambiental, passando pela lei geral de licitações, outras leis que cuidam da proteção do meio ambiente, assim como decretos, recomendações e outras resoluções.

Os critérios de sustentabilidade abrangem contratações que gerem menor impacto ambiental, preferência para materiais e tecnologias locais, bens com maior eficiência na utilização de recursos naturais, geração de empregos com mão de obra local, dentre outros.

Uma solução viável ao caso concreto seria que, a Administração Pública, ao realizar contratações, procurasse fazer uma análise detalhada acerca do custo-benefício de determinada aquisição, por meio de um bom processo de planejamento, adotando a inserção de critérios sustentáveis com bom senso, por meio de condutas pautadas nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, justificando devidamente, mantendo o caráter competitivo.

Destaque-se que o simples fato de os editais inserirem critérios de sustentabilidade não é suficiente para a materialização das licitações sustentáveis, devendo haver reciprocidade, entre o Estado e os fornecedores, compatível com os princípios de sustentabilidade, para que haja mudança de comportamento na produção e no consumo, buscando fiscalizar com efetividade a aplicabilidade do instituto.

Em suma, com essa pesquisa foi possível verificar a importância da licitação sustentável para a administração pública, para o meio ambiente e para a

sociedade, mas que ainda precisa despertar o interesse devido, devendo o ente público promover a criação de soluções viáveis, exigindo dos fornecedores atitudes condizentes com as boas práticas sustentáveis, tendo em vista que dispõe de apoio legal tanto na Constituição Federal, quanto na lei 8.666/93.

Assim, com uma população mais consciente, bem como um poder público mais atencioso e diligente, será possível que os recursos ambientais atendam às necessidades humanas, com igualdade. Desta forma, espera-se que todos sejamos menos resistentes em aceitar as mudanças, para o bem comum e que assim possamos alcançar, de fato, o desenvolvimento nacional sustentável.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações Sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm) Acesso em: 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 103, de 25 de maio de 2012**, Aprova o Guia Prático para inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/24116>, acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.349**, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis no 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm). Acesso em: 02 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pregão 01/2016.** Modalidade menor preço. Edital de licitação. Dispões sobre a aquisição de bens produzidos com os critérios de sustentabilidade. Disponível em: <https://www.trt8.jus.br/transparencia/contas-publicas/licitacoes>. Acesso em: 16 fev. 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito Administrativo.** 4. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Juspodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 31.ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

ASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 17. ed. atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 21. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 31.ed. rev., e atual. – São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais.

VILAC, Teresa et al. **Panorama de Licitações Sustentáveis: direito e gestão pública.** 1ª Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

# NOTA TÉCNICA

**VER-O-DIREITO**  
REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA JUSTIÇA FEDERAL

NOTA TÉCNICA N.º 01/2024

NOTA TÉCNICA SEGURO-DEFESO

TECHNICAL NOTE ON DEFENSE INSURANCE

**SUMÁRIO:** 1. Apresentação. 2. Relatório das atividades Desenvolvidas. 3. Achados. 4. Legislação aplicável. 5. Recomendações

## 1 APRESENTAÇÃO

O Seguro-Defeso é um benefício assegurado aos pescadores artesanais durante os períodos de proibição da pesca, destinados à preservação das espécies. No Estado do Pará, a importância dessa política é acentuada pela relevância da atividade pesqueira, que garante a subsistência de inúmeras famílias. Contudo, têm surgido desafios significativos na implementação e análise dos pedidos deste benefício, como evidenciado em recentes audiências públicas realizadas com diversos atores envolvidos no tema.

Esta Nota Técnica é fruto dos debates promovidos nas Audiências Públicas e das manifestações apresentadas por órgãos, entidades e representantes da comunidade pesqueira. Seu objetivo é consolidar os principais achados, analisar as legislações aplicáveis e oferecer recomendações para otimizar a execução do Seguro-Defeso no Pará.

## 2 RELATÓRIO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

A primeira Audiência Pública, realizada em 21 de março de 2024 na Sala Multiuso da Seção Judiciária do Pará (SJPA), foi marcada por discussões importantes sobre o tema do Seguro-Defeso e destacou os seguintes pontos principais:

- 1. Finalidade do Centro de Inteligência da Justiça Federal:** A Juíza Federal Carina Cátia Bastos de Senna iniciou a Audiência Pública, esclarecendo o que é o Centro de Inteligência da Justiça Federal, pontuando seu objetivo de prevenir ou solucionar conflitos de maior abrangência, evitando a judicialização indevida de demandas. Para tanto, monitora ações judiciais em andamento, identificando suas origens e motivação; aprimora o gerenciamento de precedentes; promove contatos e reuniões institucionais e utiliza a tecnologia da informação, afim de demonstrar o papel do Centro de Inteligência na discussão sobre o Seguro-Defeso.
- 2. Superintendência da Pesca no Estado do Pará:** O Sr. Lucas Fernandes Barra, representante da Superintendência, expôs as dificuldades na análise e manutenção dos Registros Especiais de Atividade Pesqueira (REAP), acumulando mais de 60.000 registros pendentes devido à insuficiência de recursos humanos.
- 3. INSS:** O Sr. João Paulo dos Santos da Silva, representante do INSS, detalhou os procedimentos para análise do Seguro-Defeso, enfatizando a necessidade do formulário próprio para os requerentes com protocolo de Registro Geral da Pesca (RGP), enquanto os pescadores com registro de pesca ativo, devem apresentar o REAP.
- 4. Federação dos Pescadores do Estado do Pará:** O advogado Dr. Paulo Roberto Campos mencionou falhas de integração entre os sistemas de registro da Pesca e do INSS, complicando o acesso dos pescadores às informações necessárias para o benefício.

- 5. Propostas e Demandas:** Foram propostas soluções como a criação de uma força-tarefa, a ampliação do prazo para o REAP até julho de 2025, e a elaboração de uma Portaria para regularizar questões pendentes.
- 6. Erros na análise do defeso:** Foram observados erros tanto nas esferas administrativas relacionadas a ausência de análise dos pedidos e aberturas de exigências descabidas, quanto na esfera judicial, com destaque para a Súmula n.º 10 da TR/PA, que generalizou a necessidade de REAP para a concessão judicial do benefício de seguro defeso.
- 7. Manifestações Preliminares:** Foi concedido prazo para que as partes interessadas apresentassem contribuições por escrito, ampliando as discussões sobre as melhorias necessárias ao sistema e sugerindo soluções para o problema da judicialização excessiva do seguro-defeso no Estado do Pará.

Essa audiência foi crucial para identificar os principais problemas enfrentados pelos pescadores em relação ao seguro defeso e para buscar soluções eficazes em conjunto com os diversos órgãos envolvidos.

Na segunda Audiência Pública, realizada em 25 de abril de 2024, a Juíza Federal Carina Cátia Bastos de Senna, Coordenadora do Centro Local de Inteligência e relatora do Tema Seguro Defeso, esclareceu que a audiência pública tinha por objetivo sintetizar todas as questões levantadas na Audiência Pública anterior e nas manifestações preliminares por escrito, visando encontrar soluções extrajudiciais para resolver os problemas identificados e evitar a massiva judicialização do Seguro-Defeso.

Durante a segunda Audiência Pública foram revisadas as propostas anteriores e feitas contribuições adicionais:

- 1. Procuradoria Federal:** A Dra. Patrícia Carvalho da Cruz, da Procuradoria Federal, propôs a criação de um projeto de acordo para os casos em que há dispensa de apresentação do REAP pelo INSS, desde que os interessados possuam protocolo de requerimento e atendam aos demais requisitos legais.
- 2. INSS:** O Superintendente do INSS, Dr. Benjamim Celso Coelho de Oliveira destacou os esforços para padronizar os processos de análise e acelerar a concessão dos benefícios na via administrativa. O INSS esclareceu que o aceite de protocolos de registro geral de atividade pesqueira (PRGP) em substituição ao registro geral de pesca (RGP) para fins de análise do seguro defeso está amparado pelo acordo feito no âmbito da ACP n.º 1012072-89.2018.4.01.3400. Os critérios para análise dos pedidos pelo INSS foram estabelecidos por Portaria Conjunta que indicou também a FLPP-Formulário de Requerimento de Licença de Pescador Artesanal como documento subsidiário.

3. **Federação dos Pescadores:** O Sr. Hildo Frota Tavares solicitou a qualificação dos líderes das colônias para instruir melhor os pescadores e evitar fraudes.
4. **Comissão de Direito Previdenciário da OAB/PA:** A Dra. Marcelia Bruno elogiou os esforços do INSS na concessão dos benefícios e ressaltou a importância da verificação efetiva do endereço na zona rural para evitar fraudes.
5. **Advogado Previdenciário:** Dr. José Luiz Mindello Neto ressaltou a necessidade de aprimoramento da legislação que rege o Seguro Defeso, destacando alguns parâmetros relacionados a análise dos pedidos de seguro defeso e alguns trechos de decisões que consideram absurdas.
6. **OMPP/PA-Movimento dos Presidentes da Pesca no Pará:** O presidente do MPP/P, Sr. Hildo Frota Tavares, começou a sua manifestação ressaltando que foram apresentadas mudanças significativas no Ministério da Pesca entre 2003 a 2023, incluindo a criação das 27 superintendências estaduais. Dados estatísticos destacam a relevância da atividade pesqueira em todo o Brasil, com o Estado do Pará como o principal produtor de pescado de água doce. Acrescentou que as recentes portarias, como a SAP/MAPA Nº 270 de junho de 2021 e a SAP/MAPA Nº 1.100 de junho de 2022, estabeleceram procedimentos para o cadastramento e recadastramento de pescadores profissionais, com prazos definidos até setembro de 2023 e dezembro de 2024, respectivamente. A Portaria MPA nº 127 de agosto de 2023 revogou portarias anteriores e definiu critérios para análise e concessão de Licenças de Pescador Profissional Artesanal ou Industrial. Houveram também ajustes nos sistemas de informação, como o SISRGP 4.0 e o desenvolvimento do PesqBrasil, visando facilitar o processo de legalização dos pescadores, contribuindo para a eficiência e maior precisão do sistema de registro do pescador. Em relação à análise jurídica das solicitações apresentadas, destacou ser prudente a reavaliação da eficácia do software PesqBrasil, relativizou a necessidade de exigência de alguns documentos frente a incapacidade do Ministério em promover melhor sincronia entre as portarias publicadas como aplicativo PesqBrasil. Em relação ao INSS destacou ser importante o cumprimento dos prazos de análise dos requerimentos para que os pescadores recebam seus benefícios oportunamente, vindicou inclusive a realização de força tarefa no INSS como forma de agilizar as análises. O MPP também destaca em sua manifestação a necessidade de batimento de dados junto à Receita Federal para verificação da regularidade das entidades cadastradas no PesqBrasil.
7. **O Dr. José Luiz Mindello Neto,** advogado previdenciário que atua no seguro-defeso, destacou a importância de mudanças na legislação para aprimorar o processo de concessão do seguro defeso.

### 3 ACHADOS

Durante as audiências e análises preliminares, as seguintes problemas foram identificados:

- **Demora na Análise de Pedidos de registo de pescador profissional artesanal:** Um Passivo de mais de 60.000 solicitações pendentes de análise pela Superintendência da Pesca no Pará, causado pela insuficiência de recursos humanos.
- **Desafios na Integração de Sistemas e necessidade de melhoras no PesqBrasil:** A falta de integração eficaz entre os sistemas da Secretaria de Pesca e do INSS dificulta a verificação e atualização dos dados dos pescadores. O PesqBrasil ainda não funciona de forma adequada, criando embaraços ao pescador artesanal para recebimento de seguro defeso.
- **Legislação Confusa e Discrepante:** Portarias e normativas conflitantes dificultam a compreensão dos requisitos para a concessão do seguro, como a Portaria SAP/MAPA Nº 270 de 2021 e a Portaria MPAnº 127 de 2023.
- **Falta de Capacitação dos Pescadores:** Muitos pescadores têm dificuldades em acessar os benefícios devido à falta de orientação adequada.
- **Suspeitas de Fraude:** Casos de fraude e inconsistências no cadastro de pescadores foram relatados, com especial atenção para a verificação de registros fraudulentos na Secretaria de Pesca.
- **Súmula n.10, do TR/PA:** tornou obrigatória a apresentação do REAP, na via judicial, como documento indispensável a propositura da ação, em todos os casos, quando é dispensado o REAP para os pescadores artesanais que postulam seguro defeso com base em protocolo de requerimento de registo na Secretaria da Pesca.

### 4. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A seguir, algumas das principais normas jurídicas aplicáveis ao Seguro Defeso:

- **Lei nº 10.779/2003:** Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.
- **Decreto n.8.424, de 31 de março de 2015:** regulamenta a Lei 10.779/2003. · **Portaria SAP/MAPA Nº 270/2021:** Estabelece procedimentos para o cadastramento e recadastramento de pescadores profissionais.
- **Portaria GM-MPA N.336,** de 22 de agosto de 2024.
- **Portaria MPA nº127/2023:** Define os critérios para concessão de

Licenças de Pescador Profissional.

- **INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 83/PRESI/INSS**, de 18 de Dezembro de 2015, que estabelece procedimentos relativos ao Seguro-Desemprego devido aos pescadores profissionais artesanais, durante o período de defeso.
- **Portaria DIRBEN/INSS n. 1.198**, de 25 de março de 2024, que disciplina e orienta sobre procedimentos para análises dos requerimentos de Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).
- **Súmula n.º 10 da TR/PA**: Jurisprudência consolidada das Turmas Recursais do Pará/Amapá, que determina a obrigatoriedade da apresentação do REAP como documento indispensável a propositura da ação que visa o recebimento do seguro defeso nos juizados especiais federais.

## 5. CONCLUSÕES

Com base nos achados e na legislação vigente, propõem-se as seguintes medidas:

- À Secretaria de Pesca:

1. **Criação de Força-Tarefa em 2024**: Criação de Força-tarefa no âmbito da Secretaria de Pesca, no ano de 2024, formada por uma equipe conjunta entre a Superintendência da Pesca e demais órgãos que se façam necessários para acelerar a análise dos protocolos contendo pedido de registro de pescas no Estado do Pará, visando zerar o passivo existente na data de início da Força-tarefa. Sem que seja sanado esse passivo, a judicialização em massa do seguro-defeso continuará a existir, tendo em vista que os requerimentos administrativos instruídos com protocolo de pedido de registro demandam análise manual, implicando maior subjetivismo e erro de análise do que comumente se dá quando o pedido de seguro-defeso é fundado em registro de pesca, que é analisado de forma automatizada.
2. **Integração de Sistemas**: A Secretaria de Pesca deverá desenvolver melhorias nos sistemas de registro, como o PesqBrasil, para sincronizar as informações entre os órgãos competentes e facilitar o processo de concessão, permitindo ao INSS ter acesso a informações relacionadas ao registro de pescador artesanal, inclusive motivo de suspensão e cancelamento.
3. **Revisão das Portarias Vigentes**: A Secretaria de Pesca deve reavaliar as portarias em vigor para harmonizar os requisitos de concessão do Seguro-Defeso previstos em lei, eliminando possíveis conflitos normativos e garantindo maior clareza para os pescadores.

- À Federações de Pesca no Pará:

1. **Capacitação dos Líderes das Colônias:** Federações de Pesca devem promover cursos de capacitação para os líderes das colônias de pescadores, com o objetivo de instruí-los sobre a correta condução dos pedidos de seguro-defeso, afim de que sejam agentes multiplicadores.

- À Secretaria de Pesca no Pará e INSS:

1. **Fiscalização e Combate à Fraude:** INSS e Secretaria de Pesca devem intensificar a fiscalização dos registros de pescadores, em parceria com a Receita Federal, para evitar fraudes e inconsistências nos cadastros, evitando-se, assim, o pagamento indevido de seguro-defeso para falsos pescadores artesanais.

- AO INSS:

1. **Orientação aos analistas:** Orientar os servidores analistas que atuam na análise dos pedidos de seguro-defeso acerca da necessidade de seguir os normativos do INSS que disciplinam a concessão do seguro-defeso na via administrativa, em especial a INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 83/PRESI/INSS, de 18 de Dezembro de 2015 e Portaria DIRBEN/INSS n. 1.198, de 25 de março de 2024, melhorando a qualidade da análise, a fim de que os julgamentos dos processos administrativos previdenciários do seguro-defeso seja mais objetivo.
2. **Cumprir prazo para análise do pedido de seguro defeso:** Atentar ao cumprimento dos prazos de análise dos requerimentos para que os pescadores recebam seus benefícios oportunamente.

- À justiça Federal:

1. **Revisão do teor da Súmula n. 10 da TR/PA:** As Turmas Recursais do PA/AP devem revisar o teor da Súmula n. 10, a fim de melhor esclarecer o seu alcance, para evitar a interpretação que exija a apresentação de REAP, quando o requerimento do seguro-defeso seja baseado no protocolo de requerimento de registro de pesca.

- À Comissão de Direito Previdenciário da OAB/PA:

1) Divulgação do conteúdo desta nota técnica entre os(as) advogados(as) que patrocinam processos, tanto na via administrativa quando judicial, com a temática do seguro-defeso.

- À Rede de Inteligência da 1ª Região:

1) Divulgação do conteúdo desta nota técnica entre os desembargadores e juízes federais que julgam processos com a temática do seguro-defeso, em especial juízes dos juizados especiais federais.

Essas recomendações visam melhorar a eficiência do processo de concessão do Seguro Defeso no Pará, evitando indeferimento administrativo do pedido e improcedência do pedido na via judicial, quando o pescador efetivamente faça jus ao benefício de seguro-defeso, garantindo que os pescadores artesanais tenham acesso ao benefício de maneira justa e tempestiva.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Diário Oficial da União, 26 nov. 2003. Seção 1, p.1-2.

BRASIL. **Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm). Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria SAP/MAPA Nº 270/2021:** Estabelece procedimentos para o cadastramento e recadastramento de pescadores profissionais.  
BRASIL. Portaria GM-MPAN. 336, de 22 de agosto de 2024.

BRASIL. **Portaria MPA nº 127/2023:** Define os critérios para concessão de Licenças de Pescador Profissional.

BRASIL. **Instrução normativa n. 83/Presi/INSS.** de 18 de Dezembro de 2015, que estabelece procedimentos relativos ao Seguro-Desemprego devido aos pescadores profissionais artesanais, durante o período de defeso.

BRASIL. **Portaria DIRBEN/INSS n. 1.198,** de 25 de março de 2024, que disciplina e orienta sobre procedimentos para análises dos requerimentos de Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

BRASIL. **Súmula n.º 10 da TR/PA:** Jurisprudência consolidada das Turmas Recursais do Pará/Amapá, que determina a obrigatoriedade da apresentação do REAP como documento indispensável à propositura da ação que visa o recebimento do seguro de defeso nos juizados especiais federais.

## NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA REVISTA

Todos os trabalhos deverão seguir as normas estabelecidas no presente edital da revista, sendo que os trabalhos para publicação devem ser encaminhados para o seguinte endereço eletrônico **ver-o-direito.pa@trf1.jus.br** observando as seguintes normas:

1. Os trabalhos devem ser apresentados de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas - **ABNT** e digitalizados na versão do aplicativo **Word** (Ambiente Windows) mais atual, com as seguintes especificações: fonte arial; corpo 12; formato de página A4; espaços 1,5 cm nas entrelinhas; margem superior e esquerda 3 cm; inferior e direita 2 cm; títulos e subtítulos centralizados e em caixa alta, devendo ser observado o quantitativo de 10 a 15 páginas.

2. Todos os trabalhos devem conter um resumo informativo em português, acompanhado da versão em inglês, com até 200 palavras (**ABNT 6028-resumos**), seguido pelas palavras-chave que representam seu conteúdo (no mínimo 3 e no máximo 5).

3. Devem ser indicadas todas as referências bibliográficas utilizadas como fonte (**NBR 6023:2018 Referências Elaboração**). Qualquer citação retirada de outra fonte deve ser referenciada, inclusive indicada a página de onde foi colhida (**NBR 10520 – Apresentação de citação em documentos**).

4. As figuras a serem utilizadas devem ser encaminhadas com sua respectiva legenda e numeração no rodapé contendo no verso o título do trabalho e o nome do autor principal, se encaminhadas em mídia eletrônica, deverão ter a resolução mínima de **300 dpi**. O formato preferencial é o **JPG**, devendo ser evitados quaisquer outros formatos.

Os trabalhos deverão **ser inéditos** ou apresentados em eventos públicos, cujos **anais não tenham sido publicados**. Excepcionalmente, serão aceitos trabalhos que já tenham sido publicados em periódicos **estrangeiros**. Nesse caso, serão sujeitos à mesma avaliação de originais inéditos.

A remessa ou publicação dos trabalhos não implicarão em remuneração a seus autores sob nenhuma hipótese.

Juntamente com seus artigos, o autor deverá enviar uma autorização para sua publicação contendo nome completo, nome e endereço da instituição a que está vinculado bem como o cargo que ocupa.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

O autor poderá retirar seu trabalho, desde que não tenha se iniciado o processo de publicação, ou não tenha sido publicada eletronicamente, desistirá da edição mediante a assinatura de um documento a ser encaminhado para a diretoria da revista. É responsabilidade do autor efetuar nos originais alterações de ordem ortográfica e gramatical, bem como de adequar às normas da revista.

Os trabalhos serão avaliados quanto a seu mérito (conteúdo científico/jurídico), ineditismo, relevância, interesse e atualidade do tema, sua adequação aos requisitos da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo de responsabilidade do articulista a autoria, adequação às normas e originalidade do texto, bem como as afirmações, as opiniões e os conceitos emitidos.

# VER-O-DIREITO

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE NA JUSTIÇA FEDERAL

Os trabalhos publicados passam a ser propriedade da edição, ficando sua reimpressão, total ou parcial, sujeita à autorização expressa da Comissão Editorial da Ver-o-direito. Em virtude de sermos um periódico de acesso aberto, permite-se o **uso gratuito** dos artigos em aplicações educacionais, científicas, não comerciais, desde que citada a fonte. Os originais bem como materiais gráficos que os acompanhem, não serão devolvidos aos autores.

À Comissão Editorial é reservado o direito de aceitar ou vetar qualquer trabalho recebido, de acordo com as recomendações do seu corpo editorial ou do parecerista, como também o direito de propor eventuais alterações, desde que tenha a aprovação do autor.

Nenhum dos membros responderá individualmente por conceitos emitidos em pareceres, responsabilizando-se a Comissão editorial por qualquer julgamento, desde que tenham sido satisfeitas as exigências previstas neste regulamento.

**A Comissão Científica** emitirá seu parecer segundo os seguintes conceitos:

- I. Aceito
- II. Recusado

Parágrafo único: Não serão publicados trabalhos recusados pelos membros da comissão científica.

Os autores serão comunicados por meio da Secretária Executiva da aceitação ou recusa de seus trabalhos.

Parágrafo único - Havendo necessidade de alterações na matéria avaliada, cabe à Secretária Executiva encaminhar o equacionamento da questão junto ao autor.

Não será entregue nenhum exemplar aos autores, pois a revista é essencialmente eletrônica.

