

VITOR HUGO SOUZA MORAES
VIVIANE FREITAS PERDIGÃO LIMA
(ORGANIZADORES)



❖ VOLUME 02

DIREITO

em

PERSPECTIVA

Sujeitos, territórios e proteção
social no Maranhão


EDITORA
ILUSTRAÇÃO

VITOR HUGO SOUZA MORAES
VIVIANE FREITAS PERDIGÃO LIMA
(ORGANIZADORES)

DIREITO EM PERSPECTIVA

SUJEITOS, TERRITÓRIOS E PROTEÇÃO SOCIAL NO
MARANHÃO

Volume 2

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-gerente: Fábio César Junges

Capa: Amanda Costa Barros

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D598 Direito em perspectiva [recurso eletrônico] : sujeitos, territórios e proteção social no Maranhão / organizadores: Vitor Hugo Souza Moraes, Viviane Freitas Perdigão Lima. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
v. 2

ISBN 978-65-6135-280-2

DOI 10.46550/978-65-6135-280-2

1. Direito. 2. Maranhão. I. Moraes, Vitor Hugo Souza (org.). II. Lima, Viviane Freitas Perdigão (org.).

CDU: 34(812.1)

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



E-mail: ilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edegar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
Vitor Hugo Souza Moraes	
Viviane Freitas Perdigão Lima	
INTRODUÇÃO	11
Vitor Hugo Souza Moraes	
Viviane Freitas Perdigão Lima	
Capítulo 1 - PRÁTICAS DISCURSIVAS NOS DOCUMENTOS QUE NORTEIAM A LUTA PELA TERRA NO POVOADO CHEIROSO.....	15
Daniel da Conceição Ribeiro	
Capítulo 2 - CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO SERVIÇO PÚBLICO E JUDICIALIZAÇÃO NO MARANHÃO	25
Khalil da Silva Moraes	
Capítulo 3 - ASSOCIAÇÕES PRIVADAS E SEGURANÇA JURÍDICA: A CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO SOCIAL	47
Marisio Amorim Carvalho	
Capítulo 4 - ENTRE O DIREITO E A ESPERA: A MORA ADMINISTRATIVA NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MARANHÃO	87
Guilherme Mota Santana da Silva	
Viviane Freitas Perdigão Lima	
Capítulo 5 - O PODER JUDICIÁRIO COMO GESTOR ORÇAMENTÁRIO INDIRETO: A JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO SEGURADO ESPECIAL E SEUS REFLEXOS FISCAIS	121
Emilly Amorim Dantas	
SOBRE OS AUTORES E ORGANIZADORES.....	143

APRESENTAÇÃO

Este segundo volume de **Direito em Perspectiva**, intitulado **Sujeitos, territórios e proteção social no Maranhão**, reúne pesquisas que deslocam o olhar para experiências sociais e coletivas atravessadas pelo Direito em sua dimensão mais concreta. Se o primeiro volume se concentra nas instituições e na justiça, este aproxima a análise jurídica das disputas por terra, das relações de trabalho público, da vida associativa e do acesso material à proteção previdenciária.

A obra nasce de pesquisas desenvolvidas no campo das Ciências Sociais Aplicadas, especialmente no Direito, em diálogo necessário com as Humanidades e com a leitura situada da realidade maranhense. Os capítulos derivam de investigações acadêmicas orientadas no ambiente universitário, realizadas no âmbito da Universidade Federal do Maranhão e do Centro Universitário CEST, posteriormente revistas e adaptadas para publicação em obra coletiva. Essa passagem da pesquisa orientada para o livro não é apenas formal. Ela confere circulação pública a diagnósticos que, de outro modo, tenderiam a permanecer restritos a arquivos institucionais, bancas avaliadoras ou grupos de pesquisa.

O volume se organiza a partir de uma preocupação comum: compreender como direitos formalmente assegurados se comportam quando encontram territórios marcados por conflito, instituições lentas, vínculos precários, organizações civis fragilizadas e sujeitos que dependem do Estado para acessar condições mínimas de vida digna. Terra, trabalho e previdência não aparecem aqui como temas isolados. São dimensões de uma mesma disputa por reconhecimento, estabilidade e proteção.

O Maranhão, neste livro, é o campo empírico que obriga a teoria jurídica a perder certa inocência. Nos documentos do povoado Cheiroso, nas ações trabalhistas envolvendo contratações temporárias, nos estatutos associativos de São Luís, nos processos administrativos de aposentadoria de professores e nas demandas previdenciárias rurais, o Direito aparece atravessado por práticas, esperas, silêncios, atalhos administrativos e formas cotidianas de resistência.

Há uma escolha editorial clara nesta reunião de textos: fazer circular pesquisas que partem de problemas localizados, mas que tocam debates nacionais. A luta pela terra no Cheiroso fala da questão agrária brasileira e da permanência de estruturas fundiárias excludentes. A contratação

temporária no serviço público maranhense remete ao uso recorrente da exceção como técnica de precarização. A construção de estatutos sociais revela que a vida associativa também depende de segurança normativa. A demora na concessão de aposentadorias de professores expõe a mora administrativa como forma de violação de direitos sociais. A judicialização dos benefícios previdenciários rurais recoloca o Judiciário no centro das tensões entre proteção social, orçamento e omissão administrativa.

O título **Direito em Perspectiva** mantém, neste volume, sua densidade crítica ao recusar uma leitura abstrata dos direitos e das instituições. A perspectiva adotada parte dos sujeitos e dos territórios: comunidades que lutam pela terra, trabalhadores submetidos a vínculos precários, associações que precisam qualificar sua governança interna, professores que aguardam a aposentadoria e segurados rurais que judicializam prestações previdenciárias. A proteção social, aqui, depende de reconhecimento territorial, trabalho protegido, participação coletiva, processos administrativos céleres e acesso efetivo à previdência.

Os textos aqui reunidos preservam a marca da pesquisa em formação, com suas diferenças de estilo, maturidade teórica e método. O volume registra o esforço de jovens pesquisadores e pesquisadoras em enfrentar objetos difíceis, muitas vezes negligenciados pela literatura jurídica tradicional. Há análise documental, leitura jurisprudencial, estudo de caso, exame normativo, tratamento de dados e interpretação de práticas sociais.

Publicar este volume é também afirmar que a pesquisa jurídica maranhense pode produzir conhecimento relevante sem abandonar seu chão. A obra sustenta que problemas maranhenses revelam, com nitidez incômoda, impasses estruturais do Direito brasileiro. O local, aqui, torna a reflexão mais honesta.

Vitor Hugo Souza Moraes
Viviane Freitas Perdigão Lima

INTRODUÇÃO

Este segundo volume de **Direito em Perspectiva** tem como eixo os sujeitos, os territórios e a proteção social no Maranhão. Os capítulos reunidos percorrem experiências distintas, mas atravessadas por uma mesma pergunta de fundo: o que acontece quando garantias reconhecidas no plano normativo encontram instituições lentas, práticas administrativas insuficientes, conflitos fundiários persistentes e formas sociais de organização que precisam produzir sua própria defesa?

A pergunta importa porque o Direito, quando examinado apenas em sua forma legislativa, tende a parecer mais resolvido do que efetivamente é. A Constituição reconhece direitos territoriais, protege o trabalho, assegura previdência, garante liberdade associativa e impõe eficiência à Administração Pública. O Código Civil disciplina associações. A legislação previdenciária promete proteção social. A Constituição de 1988 estrutura a seguridade como compromisso público. Ainda assim, a vida concreta desses direitos depende de procedimentos, documentos, órgãos, decisões, prazos, orçamentos, interpretações e disputas. É nessa passagem entre a norma e a experiência social que este volume se instala.

O que se sustenta, com base nos capítulos, é se há desenvolvimento quando sujeitos e coletividades conseguem converter direitos em proteção efetiva. Uma comunidade tradicional que luta para permanecer em seu território; um trabalhador temporário que enfrenta vínculos precários no serviço público; uma associação privada que tenta organizar sua vida interna sem se dissolver em conflitos; uma professora que aguarda anos por sua aposentadoria; um trabalhador rural que precisa recorrer ao Judiciário para obter benefício previdenciário. Todos esses casos revelam que a liberdade depende de condições institucionais e materiais que o Direito nem sempre entrega com a rapidez ou a consistência que promete.

O livro se abre com o capítulo de Daniel da Conceição Ribeiro, intitulado Práticas discursivas nos documentos que norteiam a luta pela terra no povoado Cheiroso. A pesquisa examina documentos, ofícios, atas e registros produzidos no percurso de resistência da comunidade Cheiroso, em Itapecuru-Mirim, identificando categorias como trabalho coletivo, mutirão, roça comunitária, campesinato e direitos humanos. A força do capítulo está em tomar os documentos da comunidade não como peças burocráticas menores, mas como práticas discursivas de afirmação

territorial. Neles, a luta pela terra aparece como linguagem política, memória coletiva e denúncia de violações. O texto mostra que a resistência camponesa e quilombola não se produz apenas em grandes atos públicos; ela também se escreve em ofícios, atas de assembleia, comunicados, termos de declaração e documentos que sustentam a permanência no território.

O capítulo de Khalil da Silva Moraes, *Contratações temporárias no serviço público e judicialização no Maranhão*, desloca a análise do território rural para o trabalho público. O autor examina a contratação temporária de excepcional interesse público, sua natureza jurídico-administrativa e os efeitos do uso distorcido dessa modalidade no Maranhão. A pesquisa trabalha com dados do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região entre 2017 e 2023, revelando o volume expressivo de processos envolvendo contrato nulo, contratação temporária e contrato por prazo determinado. O problema que atravessa o capítulo é a transformação da exceção constitucional em prática administrativa recorrente. Quando isso acontece, o servidor permanece em zona de instabilidade, o ente público evita a regularização de vínculos e o Judiciário se torna o espaço de disputa sobre uma precariedade que já nasceu dentro da própria Administração.

Na sequência, Marisio Amorim Carvalho analisa, em *Associações privadas e segurança jurídica: a construção do estatuto social, a vida normativa das entidades associativas em São Luís*. O capítulo parte de uma experiência concreta com associações privadas e examina estatutos sociais, práticas internas, lacunas regulatórias e conflitos evitáveis. Sua contribuição é especialmente interessante porque desloca a ideia de segurança jurídica para dentro da sociedade civil organizada. Não se trata apenas de exigir segurança do Estado ou dos tribunais; associações também produzem normas, distribuem competências, definem procedimentos eleitorais, administram patrimônio e disciplinam a participação de seus membros. Quando seus estatutos são genéricos, obsoletos ou ambíguos, a vida associativa se fragiliza. O texto propõe uma leitura prática e crítica do estatuto social como instrumento de governança, estabilidade e prevenção de conflitos.

O quarto capítulo, de Guilherme Mota Santana da Silva e Viviane Freitas Perdigão Lima, intitulado *Entre o Direito e a Espera: a Mora Administrativa na Concessão de Aposentadorias da Educação Básica no Maranhão*, enfrenta a demora administrativa como violação de direito social. A pesquisa analisa pedidos de aposentadoria de professores estaduais entre 2018 e 2022, o trâmite interno dos processos e os efeitos patrimoniais

da espera. Um dos achados centrais é a identificação de tempo médio aproximado de 32,8 meses entre a autuação do requerimento administrativo e a expedição da portaria de aposentadoria. A mora, nesse caso, não é simples inconveniente burocrático. Ela prolonga compulsoriamente uma relação funcional, mantém descontos previdenciários controversos e impõe ao professor um custo financeiro e subjetivo pelo atraso estatal. O capítulo dá visibilidade a um problema pouco discutido fora dos círculos diretamente afetados: a aposentadoria, mesmo quando juridicamente devida, pode ser tornada inacessível pela lentidão da Administração.

O volume se encerra com o capítulo de Emilly Amorim Dantas, Poder Judiciário como gestor orçamentário: a concessão judicial de benefícios previdenciários rurais. A autora examina a judicialização dos benefícios previdenciários rurais, especialmente aqueles destinados aos segurados especiais, e discute os impactos das decisões judiciais sobre a execução orçamentária da Previdência Social. O texto parte de uma tensão conhecida de quando a Administração nega benefícios por insuficiência documental e o Judiciário reconhece o direito, a decisão judicial interfere na implementação de política pública, reorienta a proteção social e produz efeitos orçamentários. A contribuição do capítulo está em mostrar que, no campo previdenciário rural, o Judiciário atua como agente de correção institucional, mas também assume posição sensível na distribuição de recursos públicos.

Lidos em conjunto, os capítulos compõem uma narrativa sobre direitos que dependem de mediações institucionais para existir plenamente. A comunidade Cheiroso precisa transformar memória, trabalho coletivo e posse tradicional em documentação juridicamente legível. Servidores temporários precisam demonstrar que a forma administrativa do vínculo pode esconder precarização e nulidade. Associações privadas precisam escrever melhor suas próprias normas para não se perderem em conflitos internos. Professores precisam enfrentar a demora estatal para acessar um direito já incorporado ao seu percurso contributivo. Trabalhadores rurais precisam acionar o Judiciário para converter proteção previdenciária abstrata em renda de sobrevivência.

O volume também revela uma tensão recorrente entre tempo jurídico e tempo social. Para uma instituição, meses ou anos podem aparecer como demora processual administrável. Para uma comunidade ameaçada, uma associação em crise, um trabalhador precarizado, uma professora à espera da aposentadoria ou uma família rural sem benefício,

o tempo da espera tem outro peso. Ele corrói segurança, renda, confiança, pertencimento e expectativa de futuro. O Direito costuma lidar mal com essa dimensão. Os capítulos insistem, cada um à sua maneira, que a demora também é uma forma de poder.

Há, ainda, uma segunda tensão: a produção de documentos. O volume mostra que documentos podem proteger, excluir, provar, atrasar, organizar ou silenciar. No Cheiroso, os documentos registram resistência e denúncia. Nas contratações temporárias, processos e decisões revelam a repetição de vínculos precários. Nas associações, estatutos podem pacificar ou produzir conflitos. Na aposentadoria dos professores, o processo administrativo documenta a espera e, muitas vezes, a omissão. Na previdência rural, a ausência ou insuficiência de prova documental empurra trabalhadores para a judicialização. Poucas coisas são tão concretas no Direito quanto um documento; poucas também são tão capazes de definir quem acessa ou não acessa um direito.

Este livro, portanto, propõe uma leitura articulada sobre como sujeitos, territórios e proteção social se constituem em práticas institucionais situadas. O volume mostra que garantias sociais precisam de terra reconhecida, vínculos laborais regulares, estatutos claros, processos administrativos céleres, previdência acessível e instituições capazes de responder aos sujeitos que delas dependem.

Ao final, a contribuição maior da obra talvez esteja em sua recusa a separar o jurídico do vivido. Os capítulos lembram que o Direito atravessa roças coletivas, assembleias comunitárias, contratos temporários, sedes associativas, repartições previdenciárias e processos judiciais. É ali, nesses lugares menos solenes, que a proteção social e a capacidade das instituições são testadas.

Vitor Hugo Souza Moraes
Viviane Freitas Perdigão Lima

PRÁTICAS DISCURSIVAS NOS DOCUMENTOS QUE NORTEIAM A LUTA PELA TERRA NO POVOADO CHEIROSO

Daniel da Conceição Ribeiro

Trabalho coletivo

O trabalho coletivo, ora denominado “mutirão”, “roça coletiva”, “roça comunitária”, “roça da comunidade”, aparece em vários documentos que consolidam o processo de luta pela terra no povoado Cheiroso. Desde a sua constituição, como consta no histórico da comunidade relatado por um dos moradores, Ricardo Albuquerque Pacheco.

Passando pelos ofícios protocolados junto aos órgãos fundiários e demais documentos do arquivo. Não só nas roças, como também no trabalho da produção de farinha, principal atividade da agricultura camponesa dessa região, assim como nas demais ações comunitárias dos camponeses do povoado Cheiroso.

Em ofício protocolado na superintendência do IBMA, no dia 28 de setembro de 1999, os camponeses do povoado Cheiroso demonstram seu caráter de coletividade nas atividades campesinas, ou seja, o trabalho coletivo praticado em seus territórios como era de costume nas comunidades tradicionais do Maranhão.

Nessa situação de prática discursiva como prática social - O assunto do ofício, “*comunicado de desmatamento para roça de toco comunitária de vários donos.*”

“Vimos, através deste, solicitar a autorização para queimar roças localizadas no nosso povoado no município de Itapecuru Mirim.” (Associação do Povoado Cheiroso de Itapecuru Mirim, 1999)

Os lavradores organizados em uma associação de trabalhadores e trabalhadoras rurais, assim reconhecidos pelo sistema vigente junto à Receita Federal como pessoa jurídica, comunicam ao órgão federal fiscalizador que atua na preservação do meio ambiente, que realizaram a

queima da roça *de toco comunitária*, como tradicionalmente os camponeses pobres no Maranhão se utilizam dessa dinâmica de corte-queima e pousio.

No título do ofício, roça de toco comunitária de vários donos, demonstra esse caráter coletivo de não pertencer a um único proprietário. Quem seriam os vários donos? Nessa posição, apresentam-se coletivamente enquanto unidades familiares constituídas por camponeses.

Em se tratando de áreas de conflitos agrários, os camponeses se utilizam de um mecanismo legal para não incorrerem em qualquer tipo de ilegalidade, já que, uma roça de vários donos implica uma enorme área a ser desmatada, para o plantio de suas lavouras na perspectiva de acessar produtivamente a terra.

Em ata de assembleia geral extraordinária da associação de trabalhadores e trabalhadoras rurais do Cheiroso, 29 de julho de 2019, é caracterizada a atividade trabalho coletivo descrita abaixo:

No caso da roça queimada aconteceu em novembro de 2015 essa roça era da comunidade eram 40 linhas alguns indivíduos entraram na calada da noite e colocaram fogo na roça ainda verde dando um prejuízo enorme para nossa comunidade já que precisavamos da colheita da roça do suor derramado de cada tarballhador que lutaram para sobrevivências de suas famílias.

O relato apresentado aciona a denúncia pelo ato de violência praticado, bem como descreve que a comunidade possuía uma roça coletiva que pertencia aos lavradores, como descrito em 40 linhas, medição utilizada pelos camponeses maranhenses para medir suas áreas agrícolas. A comunidade do Cheiroso se estabelece por essas práticas de organização coletiva nas suas atividades ligadas ao trabalho, seja nas lavouras, seja na produção de farinha ou nos trabalhos de construção de suas casas, nas organizações das festas e celebrações religiosas etc.

Nessa perspectiva, o termo de declarações registrado na delegacia de combate aos crimes raciais, agrários e de intolerância da secretaria de segurança pública do estado do Maranhão no ano de 2019, pelo presidente da associação de trabalhadores e trabalhadoras rurais do povoado Cheiroso, Hailton Albuquerque da Silva, faz menção ao trabalho coletivo.

“Que no dia 03 de outubro de 2019, uma roça coletiva da comunidade, foi feita na frente do local de desmatamento, para impedir o desmatamento, foi incendiada; que essa roça ainda estava no início, que o mato já havia sido roçado, e no dia seguinte foi incendiada, antes que chegasse à fase de plantio.”

Essa ação coletiva de resistência vem sendo utilizada há gerações por essa comunidade camponesa, remanescente de quilombo do vale do Itapecuru, trabalho associado em coletividade que fortalece as relações comunitárias e promove sua base de subsistência econômica e sua organização social. O discurso sempre marcado pela denúncia de atos de violência contra seu roçado, áreas e patrimônio, mas, sobretudo, a roça coletiva para resistir aos ataques e ameaças impetrados pelos supostos invasores do território.

Luta e campesinato

O campesinato maranhense é caracterizado por unidades familiares com saberes tradicionais e culturais, organizados, muitas vezes, por laços de parentesco que, em sua maioria, habitam territórios sem a devida titulação das terras, por se tratar de terras devolutas do estado ou da União, ocupadas por gerações, quase sempre, povoações seculares. Para Schneider (2013), “pelo território brasileiro ainda é possível encontrar diversas definições para o que seria um camponês ou pequeno agricultor, como, por exemplo, colono, sitiante, morador, ribeirinho, geraizeiro ou até mesmo lavrador rural.”

Ofício do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e da Associação dos Trabalhadores Rurais do povoado Cheiroso faz um pedido de arrecadação da terra ao ITERMA, como marco dessa luta, representado por essa entidade dos trabalhadores rurais que outrora atuou significativamente junto aos camponeses pela titulação de suas terras.

O sindicato dos trabalhadores rurais de Itapecuru Mirim e Associação de Trabalhadores Rurais do povoado Cheiroso vem respeitosamente a este órgão solicitar a arrecadação de um área de terra de 700 (hectares) lugar denominado Cheiroso no município de Itapecuru Mirim/MA área que nós consideramos devoluta, pela razão da qual estamos trabalhando há mais de 70 anos, sem nunca termos pagado nada. (ASSOCIAÇÃO DE TRABALHADORES RURAIS DO POVOADO CHEIROSO, 2005)

No documento publicado pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra em apoio a luta pela terra no povoado Cheiroso, datado de 05 de março de 1999, constatou-se as marcas do caráter reivindicativo da terra, bem como, a caracterização de sua identidade campesina.

Em situação de conflito a vários anos, inclusive, com a proibição de fazer roça no ano passado quando os trabalhadores roçaram em mutirão suas

roças, o vaqueiro da fazenda foi lá diversas vezes para ameaçar e coagir os trabalhadores, ameaçando queimar as roças, proibiu de plantar nas referidas roças mandioca, pois está ocupa a terra por mais tempo, os trabalhadores plantaram pois os mesmos não podem viver sem farinha e agora estão vivendo sob ameaça do vaqueiro dessa referida fazenda ir em suas roças e arrancar toda produção de mandioca antes da época da colheita. (Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, 1999).

A nota segue assinada por um membro da direção estadual do movimento social de luta agrária do Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, o que também reitera o pedido de desapropriação das terras no INCRA, a caracterização da luta camponesa, “às roças em *mutirão*” ao passo que organizados dessa forma resistam na permanência e garantia do direito à terra, presente a capacidade de enfrentamento dos trabalhadores contra o latifúndio invasor, mesmo proibindo os lavradores de plantarem em suas roças, os mesmos plantaram para garantir sua produção.

Ainda em documento direcionado ao então ex-governador do Maranhão, Flávio Dino, a comunidade do Cheiroso mobiliza seu sentido de campesinato em um dos pontos iniciais ao apresentar suas demandas, solicitando anulação dos títulos de terras expedidos injustamente aos possíveis grileiros.

“A comunidade do Cheiroso é uma comunidade centenária, nela residindo e morando em média 16 famílias camponesas, sendo a lavra da terra que retiram seu sustento seus e dos familiares principalmente de arroz, mandioca, milho, abobora e etc.” (Anulação dos títulos agrários provisórios, 2022)

Grupos familiares que produzem a sua subsistência a partir da produção, entrelaçados por modos culturais socialmente peculiares, caracterizam o campesinato como classe social marcada pelo viés de luta, marginalizados pelo sistema capitalista de produção.

A caracterização desse campesinato está presente na própria descrição dos respectivos moradores da comunidade do Cheiroso, marcada pelo trabalho familiar, produção de alimentos e participação comunitária. Como exposto na ação de interdito possessório (1999).

“Raimundo Nonato Rodrigues mora há 03 anos, mas sua mulher, Maria de Holanda Rodrigues, nasceu e se criou na terra, sem dela ter se afastado, durante 22 anos; o casal vive do trabalho na terra e participa da roça comunitária.”

Ainda de acordo com Santos (1981):

A produção camponesa pela presença da força de trabalho familiar, que tem por característica ser um trabalho coletivo, a apropriação da terra pelo regime familiar ou de posse, a apropriação dos instrumentos de trabalho – aspectos que possibilitam a produção direta dos meios de vida, ajustados com a produção simples de mercadoria.

O sentido de luta mobilizado nesses documentos aparece constantemente, seja nos relatos, atas de reuniões, ofícios e documentos protocolados nos órgãos de regularização fundiária como ITERMA, delegacia agrária ou mesmo no INCRA repetidas vezes fazendo esse movimento de denúncia e reivindicação.

Aos dias vinte e nove de julho de dois mil e dezanove as 20:00 hs da noite na sede da associação dos trabalhadores Rurais do Povoado Cheiroso nos trabalhadores e trabalhadoras rurais da comunidade cheiroso viemos por meio deste pedir aos órgãos competente que tome providencias deste caso de desmatamento com tratores de esteira que está ocorrendo na área em que a comunidade trabalha, área essa que a comunidade sempre lutou pelo título da terra, que sempre foi negada para a comunidade pelos órgãos INCRA e ITERMA, sempre beneficiando os grandes latifúndios. (Ata de Assembleia Geral Extraordinária da Associação dos Trabalhadores Rurais do Povoado Cheiroso Município de Itapecuru Mirim, 2019)

A concepção de luta e campesinato frequentemente mobilizada é sempre divergente da posição latifundiária, nomeada de diferentes maneiras nos documentos citados: invasores, latifundiários, fazendeiros, grileiros ou grande latifúndio como relação antagônica no modo de conceber a relação com a terra e a produção dos meios de vida dos camponeses. As atividades do latifúndio são marcadas pela devastação do meio ambiente, desmatamento, destruição de riachos e mananciais nos relatos documentados pela associação de trabalhadores e trabalhadoras rurais do Cheiroso.

Assim, segundo Martins (1990, p. 22)

[...] camponês e latifundiário — são palavras políticas, que procuram expressar a unidade das respectivas situações de classe e, sobretudo, que procuram dar unidade às lutas dos camponeses. Não são, portanto, meras palavras. Estão enraizadas numa concepção da História, das lutas políticas e dos confrontos entre as classes sociais. Nesse plano, a palavra camponês não designa apenas o seu novo nome, mas também o seu lugar social, não apenas o espaço geográfico, no campo em contraposição à povoação ou à cidade, mas na estrutura da sociedade; por isso, não é apenas um novo nome, mas pretende ser também a designação de um destino histórico.

Os termos camponês e latifúndio, para além de categorias que nomeiam duas distintas posições de sujeito no campo, marcam também o confronto político, historicamente delineado no Brasil, por lutas que permeiam o contexto dos conflitos agrários.

Direitos Humanos

A comunidade do Cheiroso compõe o movimento social de base popular conhecido como Fóruns e Redes de Cidadania do Maranhão, que reúne comunidades tradicionais, trabalhadores e trabalhadoras do campo e da cidade. O movimento que nasceu da intensa mobilização pelos direitos humanos como direitos de todos, em suas diversas mobilizações e campanhas na luta pela terra, educação pública de qualidade, saneamento básico, construção de estradas, acesso a água potável, entre outras pautas reivindicadas por sua base.

A luta pela terra constitui a luta pelos direitos humanos, uma vez que aciona diversos outros direitos coletivos e sociais. Não somente o direito coletivo à terra de uma comunidade tradicional, remanescente de quilombo. Mas, sobretudo, diante das graves violações de direitos expostas nos documentos que compõem o arquivo de luta da comunidade do Cheiroso.

Nota da associação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais (1999),

Senhor presidente, vimos através deste denunciar os desmandos cometidos pela polícia aqui no nosso município. Temos aqui uma área de litígio esperando decisão judicial, mais mesmo assim a Polícia Militar vive na fazenda fazendo segurança para o proprietário e já chegou a ir na casa dos trabalhadores ameaçar, usando inclusive, viatura da polícia militar como aconteceu no dia 23 de novembro quando a polícia militar na pessoa do comandante Matos, acompanhado de 02 policiais também militares estiveram por várias horas na casa do lavrador Gilmar de Holanda no povoado Cheiroso, estes policiais se faziam acompanhar pelo regerente da fazenda Renascença de propriedade do senhor Telmo Mendes que vive semeando o terror neste município na zona rural com todo apoio da polícia.

E esse papel da polícia militar em fazer trabalhos a mando do fazendeiro intimidando os trabalhadores e não outro? No caso de proteger e zelar pela segurança pública dos cidadãos em uma área de litígio sob decisão judicial, como exposta pelos camponeses. A quem interessam essas terras que a própria força estatal de segurança faz trabalhos privados?

Segundo (Pinheiro, 2018, pág. 1232), “pensar em questão agrária e luta pela terra no Brasil é discutir direitos humanos, considerando a estrutura social e política que os efetiva, neste caso o Estado, visto que o Brasil sempre negligenciou as famílias camponesas, privilegiando os grandes proprietários.”

[...] Observou também das leis que tratam dos direitos das comunidades remanescentes de quilombo. Falou-se sobre o artigo 68 do ADCT da constituição federal, do decreto 4887/03, bem como do papel do INCRA, na titulação dos territórios, também de ações que favorece o desenvolvimento de políticas públicas, para as comunidades quilombolas através de ações afirmativas, por meio da SEMPORPIR-Secretaria de Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. (ATA DE REUNIÃO COMUNITÁRIA DA AUTODEFINIÇÃO DA COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO CHEIROSO, 2021)

Em assembleia, a comunidade do Cheiroso discute sobre a política interna de reconhecimento como quilombo e reflete sobre as leis e garantias que podem promover políticas públicas por ações afirmativas aos seus moradores, sem deixar de pautar as responsabilidades dos poderes públicos constituídos.

As ações que violam os direitos humanos são constantes em áreas de conflitos agrários, muitas vezes, que atentam contra a vida dos povos tradicionais no interior do estado do Maranhão.

As casas que foram queimadas no ano de 2012, no caso de uma o dono saiu com a esposa doente para interná-la e deixou as coisas na casa de um vizinho, passando quinze dias fora de casa quando chegou sua casa estava queimada. O outro saiu para trabalhar, também deixou suas coisas na casa de seu pai e quando voltou três meses depois sua casa também estava queimada, esses só não morreram queimados porque não estavam em casa quando as casas foram incendiadas. (ATA DE ASSEMBLEIA EXTRAORDINÁRIA DA ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS DO POVOADO CHEIROSO, 2019)

O contexto do qual ocorreram tais ataques contra os camponeses é acompanhado do intenso avanço do agronegócio no interior do estado, que cada vez precisa de mais terras para plantio de grandes plantações de soja, milho e eucalipto destinados à exportação. A modernidade conservadora da agricultura implica em retirar do caminho comunidades tradicionais, essas frentes se retroalimentam na concentração de terras, fortes atos de violência e apoio dos órgãos de estado inviabilizam a titulação às

populações tradicionais, concedendo licenças e títulos aos empreendedores da agricultura capitalista.

O próprio Estado brasileiro negligencia direitos aos trabalhadores do campo quando não oferece uma política pública no tocante a questão agrária que dignamente respeite os direitos humanos tantas vezes abordados por setores e segmentos da sociedade brasileira.

Referências

AÇÃO DE INTERDITO POSSESSÓRIO. **Ação de interdito possessório**. [S. l.: s. n.], 1999.

ASSOCIAÇÃO DE TRABALHADORES RURAIS DO POVOADO CHEIROSO. **Denúncia no ITERMA**. [S. l.: s. n.], 1999.

ASSOCIAÇÃO DE TRABALHADORES RURAIS DO POVOADO CHEIROSO. [**Documento interno**]. [S. l.: s. n.], 2005.

ASSOCIAÇÃO DO POVOADO CHEIROSO DE ITAPECURU-MIRIM. **Ofício à Superintendência do IBAMA**. Itapecuru-Mirim: [s. n.], 1999.

ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS DO POVOADO CHEIROSO. **Ata extraordinária**. Itapecuru-Mirim: [s. n.], 2019.

ATA DE REUNIÃO COMUNITÁRIA DA AUTODEFINIÇÃO DA COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO CHEIROSO. **Ata de reunião comunitária da autodefinição da comunidade remanescente de quilombo Cheiroso**. [S. l.: s. n.], 2021.

COORDENAÇÃO ESTADUAL DO MOVIMENTO FÓRUNS E REDES DE CIDADANIA DO MARANHÃO. **Anulação dos títulos agrários provisórios**. [S. l.: s. n.], 2022.

MARANHÃO. Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão. Delegacia de Combate aos Crimes Raciais, Agrários e de Intolerância. **Termo de declarações**. São Luís: SSP-MA, 2019.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA. Coordenação Estadual. [**Documento da Coordenação Estadual**]. [S. l.: s. n.], 1999.

PINHEIRO, Maria Inez Pereira. Os direitos humanos e a luta pela terra: a

experiência da Turma Evandro Lins e Silva. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, p. 1231-1248, 2018.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A reprodução subordinada do campeonato. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 109-117, 1981.

SCHNEIDER, Sergio; CONTERATO, Marcelo Antonio; SOUZA, Marcelino; ESCHER, Fabiano; SCARTON, Luciana Maria; RÜCKERT, Leonel. **Pluriatividade e plurirrendimentos nos estabelecimentos agropecuários do Brasil e das regiões Sul e Nordeste: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Relatório de pesquisa).

CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO SERVIÇO PÚBLICO E JUDICIALIZAÇÃO NO MARANHÃO

Khalil da Silva Moraes

Introdução

A possibilidade de ingresso nos quadros da Administração Pública ganhou contornos de maior rigidez e organização com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O legislador constituinte estabeleceu distintas formas de acesso ao serviço público, contemplando o concurso público como regra geral de provimento, fundamentado nos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativista. Lado outro, o próprio texto constitucional previu exceções a essa regra, todas dotadas de estrito respaldo legislativo e voltadas a atender nuances específicas da atividade estatal.

Entre tais exceções, destaca-se a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no artigo 37, inciso IX, da Carta Magna. Trata-se de uma modalidade simplificada de recrutamento destinada a garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais em situações de urgência e transitoriedade. Contudo, a flexibilidade dessa ferramenta jurídica tem ensejado, de forma reiterada, uma utilização desvirtuada por parte de diversos entes federativos, os quais passam a empregar a contratação precária para suprir demandas de caráter permanente e ordinário da máquina pública.

Diante desse cenário de potencial desvio de finalidade, emerge o problema de pesquisa que norteia este estudo: de que maneira a contratação temporária de excepcional interesse público é aplicada no âmbito do Estado do Maranhão e de que forma os desvirtuamentos dos requisitos legais e as nulidades contratuais decorrentes influenciam a fixação da competência jurisdicional e o julgamento dessas causas?

Para responder a essa problemática, o presente trabalho estabelece como objetivo geral analisar a aplicação prática e a validade jurídica das contratações temporárias promovidas pelo Estado do Maranhão, verificando a ocorrência de fraudes aos requisitos constitucionais e o reflexo dessas irregularidades na esfera processual trabalhista. Especificamente, o estudo visa a distinguir as formas legítimas de ingresso na Administração Pública; examinar os pressupostos de validade da contratação temporária de excepcional interesse público e as consequências da violação dos princípios administrativos; e investigar os critérios de fixação de competência e os efeitos do contrato nulo à luz da jurisprudência regional e dos tribunais superiores.

A relevância deste tema e o conseqüente impacto da pesquisa justificam-se pela altíssima recorrência de demandas envolvendo contratações temporárias irregulares perante a Justiça do Trabalho, fenômeno que gera insegurança jurídica, precarização do trabalho e severo impacto ao erário. O estudo ganha especial relevo metodológico e científico ao promover uma análise quali-quantitativa, bibliográfica e documental centrada no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT16 - 1º e 2º graus), delimitando um recorte temporal de 2017 a 2023 — ano de promulgação da Súmula nº 1 do TRT16. Os dados empíricos que sustentam a análise foram obtidos diretamente via ofício institucional direcionado ao referido Tribunal, o que confere ineditismo e precisão ao diagnóstico da realidade maranhense.

O olhar teórico que fundamenta esta análise ancora-se na dogmática do Direito Administrativo Constitucional, com ênfase na Teoria das Nulidades dos Atos Administrativos e na hermenêutica dos Direitos Sociais Trabalhistas. Dialoga-se, sob o prisma processual, com as diretrizes de repartição de competência jurisdicional e com o fenômeno da transcendência dos motivos determinantes das decisões de controle concentrado de constitucionalidade, tomando como principal vetor os debates das Supremas Cortes sobre a matéria, a exemplo do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3395.

Para o alcance dos objetivos propostos, o trabalho está estruturado em três seções subseqüentes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, realiza-se uma diferenciação conceitual e jurídica entre cargo, emprego e função pública, estabelecendo as balizas das formas de provimento originário e derivado. A segunda seção é voltada ao exame minucioso dos requisitos de validade da contratação temporária,

abordando a repartição de competência e as violações de direitos fundamentais decorrentes de sua má aplicação. A terceira seção, por sua vez, é reservada para a análise dos dados empíricos coletados, promovendo o confronto entre a realidade das contratações maranhenses, o entendimento consolidado na Súmula nº 1 do TRT16, os efeitos do contrato nulo e o impacto da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) consubstanciada na ADI nº 3395.

Por fim, demonstrar-se-á que, a despeito dos rigorosos critérios estabelecidos pela legislação pertinente, constata-se um elevado e patológico número de nulidades contratuais no âmbito do Estado do Maranhão. Esse cenário impulsiona o contínuo direcionamento de tais lides à Justiça Especializada do Trabalho, gerando um manifesto ponto de fricção com as recentes balizas fixadas pelas Supremas Cortes quanto à incompetência da justiça laboral para processar e julgar causas fundadas em relação jurídico-administrativa, ainda que eivada de nulidade.

Os regimes jurídicos de acesso ao serviço público e a regra do concurso público

Esta seção promove uma análise verticalizada acerca do regramento constitucional que disciplina o ingresso de agentes públicos nos quadros da Administração Pública. Investiga-se a posição ocupada pelo ente estatal no cumprimento de suas obrigações seletivas, mapeando as balizas normativas que delineiam as regras gerais de provimento e as exceções autorizadas pelo ordenamento jurídico, em simetria com as legislações locais, entendimentos sumulares e construções jurisprudenciais correlatas.

Para tanto, examinam-se as características estruturais e operacionais desses institutos no ecossistema dogmático do Estado, adotando como referencial teórico matriz a doutrina clássica de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. O debate é enriquecido pelo cotejo analítico com correntes doutrinárias convergentes e divergentes, conferindo a densidade necessária para a compreensão multifacetada dos regimes jurídicos funcionais.

Vetores conceituais de vinculação funcional: cargo, emprego e função pública

Um ponto metodologicamente crucial para o exame das formas de investidura perante a Administração Pública reside na distinção precisa

das categorias jurídicas de atuação funcional. Di Pietro (2019) assinala que o indivíduo integrado à estrutura estatal pode ser titular de um cargo, de um emprego ou exercer uma função pública — vocábulos que expressam estatutos normativos distintos, embora coexistentes na atividade administrativa.

A autora sustenta que, na arquitetura do Estado, as competências legais são distribuídas em três níveis: as pessoas jurídicas políticas, os órgãos públicos e os servidores públicos; estes últimos ocupam cargos, empregos ou exercem funções (DI PIETRO, 2019). A especificação desses conceitos revela-se indispensável para a delimitação do regime jurídico de transição objeto desta pesquisa.

O conceito de cargo público funciona como baliza primária das relações funcionais. Na clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (1975), o cargo configura “a denominação dada à mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente”. Rigorosamente, todos os indivíduos que titularizam um cargo, emprego ou função qualificam-se sob o gênero de agentes públicos. Todavia, reserva-se a denominação de cargo público para os vínculos submetidos ao regime estatutário, cujos titulares — servidores públicos em sentido estrito — subordinam-se a um estatuto jurídico próprio, como o instituído no plano federal pela Lei nº 8.112/1990 sob a diretriz do Regime Jurídico Único (RJU).

Por outro lado, o emprego público vincula o agente à Administração sob o manto do direito privado, mediante regência da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os empregados públicos encontram espaço de atuação preferencial na Administração Indireta, notadamente nas empresas públicas e sociedades de economia mista, diferenciando-se dos ocupantes de cargo público por ostentarem um vínculo contratual bilateral e subordinado às normas de natureza celetista.

A categoria da função pública, por sua vez, consubstancia a atribuição de encargos funcionais a um agente sem que a este corresponda, necessariamente, a titularidade de um cargo ou de um emprego. Di Pietro (2019) esclarece que, sob o império da Constituição de 1988, o exercício autônomo da função pública restringe-se a hipóteses taxativas:

1. a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento [...];

2. as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar que “as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo” (Di Pietro, 2019, p. 1235-1236).

Depreende-se, portanto, que a função pública assume caráter marcadamente residual e excepcional, consistindo no núcleo de relevância para as contratações por tempo determinado discutidas neste estudo.

Modalidades de investidura e provimento sob a égide constitucional de 1988

A Administração Pública qualifica-se como o espaço de positivação e operacionalização das competências do Estado, estruturada por órgãos dotados de atribuições específicas para a exteriorização da vontade pública. No exercício de sua vertente organizacional, compete ao Poder Público a edição de atos administrativos de provimento, vinculando cidadãos habilitados ao quadro funcional do Estado.

O ingresso no serviço público pressupõe o adimplemento de requisitos legais estritos, orientados pelos princípios constitucionais da eficiência, da moralidade, da publicidade e da impessoalidade. O artigo 37 da Constituição Federal assevera a acessibilidade dos cargos, empregos e funções públicas aos brasileiros que preencham os requisitos da lei, bem como aos estrangeiros, na forma legal, discriminando os caminhos legítimos para a investidura.

Historicamente, o cenário anterior ao atual arcabouço constitucional caracterizava-se pela ausência de critérios objetivos de recrutamento, predominando o provimento discricionário pautado por conveniências políticas e práticas de nepotismo. A ruptura com esse modelo processou-se com o advento da Carta de 1988, que alçou o concurso público ao status de via impositiva para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos.

O texto constitucional estabelece que a investidura depende de “aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego” (art. 37, II, CF/88). Esse imperativo resguarda a igualdade de condições no acesso às funções estatais, corporificando um procedimento democrático e transparente.

Alexandre Mazza (2022) precisa a distinção técnica entre as duas modalidades de certame previstas pelo constituinte:

O concurso de provas deve ser utilizado para cargos e empregos que envolvam, como regra, atribuições de menor complexidade em que predominam tarefas materiais sem natureza intelectual [...]. Já no concurso de provas e títulos, a ordem classificatória é determinada pela ponderação entre o resultado nas provas e a pontuação atribuída aos títulos indicados no edital. Normalmente, os concursos de provas e títulos são realizados para o provimento de cargos ou empregos públicos com atribuições de maior complexidade, exigindo conhecimentos técnicos especializados (Mazza, 2022, p. 1.102-1.103).

O escopo do concurso público radica na garantia de uma burocracia profissionalizada e protegida de ingerências político-partidárias, justificando a concessão de estabilidade após o estágio probatório. Quanto ao prazo de validade, o artigo 37, inciso III, da Constituição fixa o limite de até dois anos, prorrogável uma única vez por igual período.

Essa regra geral comporta exceções expressas. A própria Constituição ressalva “as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (art. 37, II, CF/88). Os cargos comissionados, estruturados sob a lógica da fidei-jussão, destinam-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Sua nota característica reside na extrema precariedade do vínculo, classificado como *ad nutum*. Conforme leciona Mazza (2022, p. 1.077), “os comissionados podem ser desligados do cargo imotivadamente, sem necessidade de garantir contraditório, ampla defesa e direito ao devido processo legal”. O ato de exoneração submete-se, contudo, à Teoria dos Motivos Determinantes, restando eivado de nulidade caso a autoridade invoque justificativa fática comprovadamente falsa ou inexistente.

Diferenciando-se das estruturas estatutárias, o emprego público consolida-se sob o regime da legislação trabalhista, formalizando uma relação contratual bilateral entre o trabalhador e a pessoa jurídica administrativa. O preenchimento dessas vagas também reclama aprovação em certame público ou processo seletivo público, qualificando seus ocupantes como celetistas da Administração Pública. Alexandre Mazza (2022) delimita o campo de incidência desse modelo:

O regime de emprego público é menos protetivo do que o regime estatutário de cargo público e está constitucionalmente definido como o sistema de contratação a ser utilizado nas pessoas jurídicas de direito privado da Administração indireta, isto é, nas empresas públicas, sociedades de

economia mista, fundações governamentais e consórcios privados (Mazza, 2022, p. 1.089).

Diferentemente dos servidores estatutários, esses agentes não se submetem ao estágio probatório clássico, mas sim ao contrato de experiência celetista de noventa dias. A estabilidade no emprego é restrita, incidindo o entendimento da Súmula nº 390 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que assegura a estabilidade do artigo 41 da Constituição Federal tão somente aos empregados celetistas da Administração Direta, Autárquica ou Fundacional, excluindo os integrantes das empresas estatais.

A excepcionalidade da contratação temporária e o fenômeno da precarização do trabalho coletivo

A derradeira exceção à obrigatoriedade do concurso público consubstancia-se na contratação temporária de excepcional interesse público, albergada no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, e densificada, no plano federal, pela Lei nº 8.745/1993. O adjetivo “temporário” vincula o instituto a uma delimitação cronológica estrita, cujos prazos resolutórios — variáveis de acordo com a especificidade da função — encontram-se taxativamente dispostos na legislação de regência.

A validade da contratação reclama, cumulativamente, a demonstração de um “excepcional interesse público”, caracterizado por situações emergenciais que impossibilitem a deflagração do concurso público tradicional em tempo hábil para evitar o colapso de serviços essenciais. A legislação elenca hipóteses como assistência a calamidades públicas, emergências sanitárias, atuação em surtos epidêmicos e contratação de docentes e pesquisadores substitutos. O recrutamento opera-se por Processo Seletivo Simplificado (PSS), dispensável unicamente em cenários de extrema comoção ou calamidade.

Embora concebido como válvula de escape para a eficiência administrativa, o manejo prático da contratação temporária tem descambado para um severo processo de precarização social do trabalho quando desvinculado de suas premissas finalísticas. Eduardo Barros (2019, p. 66) teoriza o impacto da flexibilização das formas de contratação pública sob a ótica da acumulação flexível do capital:

A nova forma de organização capitalista do trabalho retira direitos dos trabalhadores e os coloca na era da acumulação flexível, superando a era fordista. A flexibilidade que incide na jornada de trabalho deixa

o trabalhador livre em certos momentos, mas ao mesmo tempo os lança num mar de insegurança social devido a uma renda incerta, desproteção contra possíveis infortúnios que podem vir a acontecer, além de não garantir uma condição de vida quando esses trabalhadores não estiverem mais aptos para o trabalho (Barros, 2019, p. 66).

As patologias jurídicas manifestam-se no instante em que o administrador público transmuta a transitoriedade em permanência, perpetuando vínculos precários para o desempenho de atividades ordinárias e contínuas do Estado. O trabalhador temporário passa a atuar em regime de manifesta vulnerabilidade, privado das garantias inerentes ao cargo efetivo e sob a constante ameaça de resilição contratual desprovida das indenizações civis trabalhistas ordinárias.

O regime jurídico-administrativo da contratação temporária: requisitos de validade e o conflito de competência jurisdicional

Esta seção destina-se a esmiuçar o regime jurídico aplicável às contratações por tempo determinado, fixando os contornos dogmáticos da expressão “excepcional interesse público” e identificando as consequências processuais decorrentes do desvirtuamento desse instituto. A utilização desse mecanismo de gestão de pessoal remonta aos períodos anteriores à atual ordem constitucional, tendo sofrido evoluções normativas profundas. Conforme acentua José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 139), “a Lei nº 5.426, de 7.1.1928, já previa que certos encargos de serviço público, como aqueles realizados pelos diaristas, mensalistas e serventes, poderiam ser realizados pela simples nomeação, pelo Ministro competente, de pessoas contratadas para esse fim”.

Sob a vigência da Constituição de 1969, o instituto exigia previsão em lei especial, voltando-se ao atendimento de serviços temporários ou de natureza técnica especializada. Sob a égide da Constituição de 1988, a contratação por tempo determinado assumiu contornos normativos rígidos no artigo 37, inciso IX, cujo desenho normativo exige a edição de lei local pelo ente federativo contratante para especificar as hipóteses de incidência.

Conforme a matriz da Lei nº 8.745/1993, as hipóteses legítimas circunscrevem-se a eventos imprevisíveis ou extraordinários, a exemplo de desastres ambientais, crises endêmicas e demandas sazonais agudas —

como o atendimento ao cômputo de matrículas na rede pública de ensino ou a substituição provisória de servidores licenciados. O Processo Seletivo Simplificado, conquanto despido das formalidades do concurso público, permanece rigorosamente vinculado aos princípios da publicidade, da impessoalidade e da igualdade de acesso.

Essas notas de distinção refletem-se diretamente na fixação da competência jurisdicional para processar as lides decorrentes de tais vínculos. Carvalho Filho (2008) adverte que a contratação temporária ostenta natureza eminentemente jurídico-administrativa, consubstanciando um estatuto especial que não se confunde com o regime estatutário comum e tampouco com a sistemática da CLT:

Diz a Constituição que a lei estabelecerá os casos de contratações desses servidores. Assim dizendo, só se pode entender que o Constituinte pretendeu caracterizar essa relação funcional como de natureza contratual. Cuida-se, de fato, de verdadeiro contrato administrativo de natureza funcional, diverso dos contratos administrativos em geral pelo fato de expressar um vínculo de trabalho subordinado entre a Administração e o servidor. Não obstante essa qualificação, a lei instituidora do regime certamente poderá incluir algumas normas que mais se aproximem do regime estatutário [...]. O que não poderá, obviamente, é fixar outra qualificação que não a contratual (Carvalho Filho, 2008, p. 574).

Por conseguinte, por se tratar de um vínculo estatutário-administrativo especial, consolidou-se na jurisprudência o entendimento de que os conflitos daí derivados pertencem à esfera de competência da Justiça Comum (Estadual ou Federal), afastando-se a regência da Justiça Especializada do Trabalho.

Essa delimitação de competência assume contornos complexos no plano processual. Malgrado a literalidade do artigo 114, inciso I, da Constituição Federal sugerir a competência da Justiça do Trabalho para “as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público”, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no histórico julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 3395, banuiu qualquer interpretação que submetesse à justiça laboral o exame de causas travadas entre o Poder Público e seus servidores vinculados por liame estatutário ou jurídico-administrativo.

A orientação da Suprema Corte fixou que compete exclusivamente à Justiça Comum julgar a validade, a existência e a eficácia das contratações temporárias, inclusive para aferir se ocorreu o desvirtuamento do

vínculo capaz de inquirar o contrato de nulidade. Essa diretriz refletiu-se na jurisprudência torrencial do Tribunal Superior do Trabalho, o qual procedeu ao cancelamento de sua Orientação Jurisprudencial nº 205 da SBDI-1. Esse entendimento restou reafirmado no julgamento do Recurso de Revista (RR) nº 16905-49.2021.5.16.0010, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Souza Agra Belmonte:

[...] A referida competência, segundo o STF, abrange, inclusive, questões envolvendo possível desvirtuamento da relação jurídico-administrativa entre o ente público e o servidor a ele vinculado. Em outras palavras, cabe à Justiça Comum e não a esta Justiça Especializada examinar, em primeiro plano, se há vício apto a descaracterizar a natureza administrativa da contratação, inclusive no tocante à existência, validade ou à eficácia de eventual regime estatutário próprio ou de efetiva contratação temporária com fundamento no artigo 37, IX, da Constituição Federal. Seguindo esse entendimento, esta Corte cancelou a Orientação Jurisprudencial nº 205 da SBDI-1 [...]. Recentemente, o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática nos autos da Reclamação 39.068/PB [...] na qual reafirmou o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que não cabe à Justiça do Trabalho examinar demandas em que haja qualquer questionamento acerca da validade do vínculo jurídico-administrativo entre o ente público e seus servidores (Brasil, 2024).

Evidenciam-se, dessa forma, os severos embates processuais que circundam a matéria, impulsionando os trabalhadores desligados a acionarem o aparato judicial em busca de verbas rescisórias, sob a alegação de que as condições fáticas da prestação laboral colidiram com o arcabouço legal.

Uma das infrações mais recorrentes no plano da Administração Pública municipal consiste na admissão de pessoal temporário com total preterição do Processo Seletivo Simplificado. Gustavo Alexandre Magalhães (2005) diagnostica essa patologia administrativa:

Entretanto, a admissão de pessoal sem a realização de processo seletivo prévio consiste em prática corrente, por meio da qual os trabalhadores são escolhidos livremente pela autoridade no intuito de obter vantagens pessoais, normalmente de cunho político. É patente a nulidade do vínculo, devendo-se interromper imediatamente a prestação de serviços a título precário, conforme determina o art. 37, § 2º, da Constituição (Magalhães, 2005, p. 112).

A contratação realizada nesses moldes padece de nulidade absoluta desde o seu nascedouro, gerando graves repercussões financeiras e funcionais para o erário e para o agente envolvido.

Outra vertente de desvirtuamento manifesta-se quando a Administração Pública instrumentaliza a contratação temporária para contornar o direito de nomeação de candidatos regularmente aprovados em concursos públicos vigentes. Magalhães (2005) aclara os contornos dessa conduta:

Nestes casos, é flagrante o desvio de finalidade na conduta da autoridade pública que, reiteradamente, prorroga os contratos dos trabalhadores. Apesar de contar com um rol de candidatos aprovados em concurso público, não procede à nomeação ou à contratação efetiva. Em vez de concretizar os princípios da isonomia e eficiência por meio da nomeação dos melhores candidatos, escolhidos por regular processo de seleção, a Administração continua admitindo pessoal em caráter provisório, na pretensão de suprimir o direito à estabilidade no serviço público (Magalhães, 2005, p. 113).

Essa conduta descortina uma preferência disfuncional dos entes federados pela manutenção de vínculos precários e despedidos dos direitos sociais ordinários, violando frontalmente os princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade administrativa. Conquanto o arcabouço normativo imponha pressupostos rígidos de transitoriedade e excepcionalidade, a práxis administrativa revela um cenário de uso abusivo do instituto, cujos reflexos empíricos no Estado do Maranhão serão analisados nas seções subsequentes deste trabalho.

Um estudo de caso no Maranhão: (des) virtuamento da contratação temporária e a jurisprudência do Tribunal Regional da 16ª Região

A metodologia que foi aplicada no presente trabalho é a da pesquisa quantitativa, sendo apresentada a quantidade de processos que passaram pelo TRT16 no período de 7 (sete) anos indicado e que envolvam casos de contratos firmados com entes públicos e seus servidores que constem uma questão de nulidade contratual.

Para isso, foi solicitado à Gestão Estratégica do TRT16, por meio de um ofício, para que realizassem uma coleta de dados referentes aos processos já especificados, com um recorte temporal de janeiro de 2017 a dezembro de 2023. Foi escolhido o início no ano de 2017, pois é a data da

publicação da Súmula nº 1 do Regional, que consta quanto a competência da Justiça Especializada, onde prevê que “a Justiça do Trabalho é competente para apreciar e julgar as ações em que se discute a nulidade do contrato de trabalho firmado com a Administração Pública, face a não observância do disposto no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988” (Maranhão, 2017).

O pedido feito através do Ofício nº 27/2024/CCDT/CCSO foi que o Regional fizesse uma pesquisa por meio de sua plataforma de consulta processual do PJe adjunto de seu banco de dados para que pudesse ter acesso às seguintes informações: (I) quantidade de processos judiciais que envolvam contratação nula no serviço público; (II) quantidade de processos judiciais que tenham em suas palavras chave “contrato nulo”, “contratação temporária” e “contratação por tempo determinado”, além do acesso às decisões colegiadas e suas fundamentações; (III) recorte temporal a partir da promulgação da súmula nº 1 do TRT16, de 2017 a 2023.

Nisso, o TRT16 retornou ao pedido a planilha de dados exigidos, porém com algumas ressalvas: (I) foram listados os processos que não estão em segredo de justiça; (II) não existe a funcionalidade de “palavras-chaves” no PJe, sendo este requisito interpretado como os assuntos autuados nos processos; (III) o registro de cada assunto na autuação dos processos é feito pelos advogados no momento de peticionamento da inicial; (IV) não é viável tecnicamente pesquisar por palavras-chaves no teor dos documentos dada a enorme quantidade deles contida nos 230.251 processos autuados a partir de 2017 no 1º grau e 85.468 no 2º grau.

Isso nos faz entender que, pela falta de ferramentas adequadas e específicas, a pesquisa irá trazer processos que se enquadram nos termos impostos, porém, por falta de autuação, alguns processos sobre os temas podem não ser apresentados. Logo, os números são estimativas, não representando a quantidade real de processos, que pode ser maior. Os gráficos serão divididos entre o grupo de processos que passaram pelo 1º grau, e os que chegaram até o 2º grau, levando como aspectos divisores também o município julgador da demanda, ano de autuação, classe judicial, se envolve um ente público e se consta pelo menos uma das palavras-chaves apresentadas.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3395/DF, que teve seu julgamento definitivo no ano de 2020, firmou posicionamento pelo entendimento que ações judiciais movidas por servidores públicos que venham a discutir questões sobre existência, validade e eficácia de seus respectivos cargos deverão ser conhecidas e julgadas pela Justiça Comum.

Isso se deu pelo motivo da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, trazer ao âmbito legislativo uma nova redação ao art. 114, em específico seu inc. I, da CF/88, que permitia a interpretação de que a competência para processar e julgar causas instauradas entre o Poder Público e o servidor a ela vinculado poderia ser deslocada à Justiça Especializada do Trabalho.

Um ponto que os juízes Noemia Porto e Marco Antonio de Freitas, presidente e diretor de prerrogativas e assuntos jurídicos da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), trazem à discussão é a necessidade do ajuizamento desse remédio constitucional para se interpor de frente à recente EC, argumentando que:

O método de interpretação literal desse dispositivo constitucional nunca permitiu outra conclusão senão a de que qualquer conflito surgido entre a Administração Pública federal, estadual ou municipal e seus servidores deveria ser dirimido na Justiça do Trabalho. Observe-se que na regra promulgada não existe ressalva, para fins de definição da competência, quanto ao regime jurídico ou a forma de contratação desses trabalhadores. (Porto, Freitas, 2020)

De fato, o texto constitucional utiliza de uma lógica hermenêutica que não permite outra interpretação se não a mencionada, por isso da citada ADI ser protocolada em 2005, ano seguinte à publicação da EC nº 45, ajuizada pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), tendo seu término de julgamento 10 anos depois.

Após uma década de processo judicial, recursos e votos, chegou-se a uma conclusão. A construção jurisprudencial teve forte apoio justamente no entrave de o que seria “relação estatutária” e “relação jurídico administrativa”, se seriam sinônimos ou quais de seus aspectos divergiam. Foi entendido então, por maioria, que:

[...] com aplicação de interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, que o disposto no inciso I do art. 114 da Constituição Federal não abrange causas ajuizadas para discussão de relação jurídico-estatutária entre o Poder Público dos Entes da Federação e seus Servidores. (Brasil, 2020)

À primeira vista, a decisão aparenta ser esclarecedora, entretanto, nos faz repensarmos se todos os contratos de trabalho que a priori se enquadram nesse tipo de relação realmente cumprem com os requisitos legais. Quando os entes federados não cumprem com o que é previsto na lei, isto é, contratam servidores que não foram aprovados em concurso público, sequer realizaram seletivos simplificados em casos de contratação

temporária, estas espécies de relações trabalhistas carregam uma nulidade desde seu nascedouro. Seria prudente permanecerem acolhidas pelo manto do regime estatutário?

Os dados da pesquisa: os processos que passam pelas Varas do Trabalho da 16ª Região

Seguindo o presente trabalho, será exposto o número de processos que rodearam os sistemas da Justiça Trabalhista maranhense. De primeiro ponto serão analisados os que passaram em seu 1º grau, e que apresentam as temáticas: contrato nulo (códigos CNJ 1814, 13728, 55477); contratação temporária (códigos CNJ 1822, 10410, 12877, 12889, 13729); e contrato por prazo determinado (códigos CNJ 1807, 1816, 13715, 13741, 13742, 13743, 13744, 55066, 55067, 55068, 55069). Seguindo o recorte temporal indicado:

Quadro 1 – Processos no 1º Grau do TRT16.

Ano	Processos c/ ente público assunto ‘Contrato Nulo’	Total de processos dos 3 grupos de assunto
2017	1.931	2.045
2018	2.252	2.329
2019	917	955
2020	784	809
2021	4.707	4.788
2022	1.450	1.522
2023	660	699
Total geral	12.701	13.147

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir dos dados do TRT-MA.

Deu-se um enfoque maior na expressão “contrato nulo” justamente porque, conforme foi apresentado na explicação da metodologia, a pesquisa processual no PJe não possui a funcionalidade de pesquisar por “palavras-chaves”. Vale ressaltar que quando falamos de contrato nulo, esses justamente se enquadram no que foi divulgado até aqui nesta pesquisa, relações trabalhistas que apresentam nulidade quanto à existência, validade e eficácia.

Agora um levantamento desses números classificados segundo as varas trabalhistas do Estado do Maranhão que integram a planilha de processos que o TRT16 permitiu o acesso:

Quadro 2 – Processos trabalhistas de acordo com sua vara de origem.

Varas Trabalhistas maranhenses	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
1ª Vara do Trabalho de Imperatriz	21	12	3	3	16	7	6	68
1ª Vara do Trabalho de São Luís	4	13	4	5	8	3	3	40
2ª Vara do Trabalho de Imperatriz	19	12	2	3	20	12	19	87
2ª Vara do Trabalho de São Luís	4	11	6	3	3	8	9	44
3ª Vara do Trabalho de São Luís	9	6	4	5	21	7	10	62
4ª Vara do Trabalho de São Luís	4	9	30	7	15	4	7	76
5ª Vara do Trabalho de São Luís	7	8	3	4	7	9	6	44
6ª Vara do Trabalho de São Luís	7	11	5	7	17	13	5	65
7ª Vara do Trabalho de São Luís	8	7	3	1	14	6	6	45
Vara do Trabalho de Açailândia	1	7	4	14	26	6	18	76
Vara do Trabalho de Bacabal	180	339	94	50	438	147	60	1.308
Vara do Trabalho de Balsas	94	16	1	2	37	46	8	204
Vara do Trabalho de Barra do Corda	98	63	34	63	725	76	53	1.112
Vara do Trabalho de Barreirinhas	55	41	19	29	47	61	52	304
Vara do Trabalho de Caxias	66	28	29	14	23	17	25	202
Vara do Trabalho de Chapadinha	412	389	125	246	654	256	108	2.190
Vara do Trabalho de Estreito	183	124	41	19	191	30	18	606
Vara do Trabalho de Pedreiras	24	51	27	26	171	46	20	365
Vara do Trabalho de Pinheiro	20	137	25	5	106	133	91	517
Vara do Trabalho de Presidente Dutra	617	632	414	239	1.725	500	115	4.242
Vara do Trabalho de Santa Inês	106	303	27	52	218	88	47	841
Vara do Trabalho de São João dos Patos	95	107	54	12	301	37	7	613
Vara do Trabalho de Timon	11	2	-	1	5	10	6	35
Total geral	2.045	2.329	955	809	4.788	1.522	699	13.148

Fonte: TRT-MA (2025).

Os dados da pesquisa: como têm decidido as Turmas Julgadoras do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região

É imprescindível também trazer ao debate a quantidade de processos em que as discussões quanto à qual justiça tem competência para apreciar e julgá-los chega ao 2º grau. Na mesma configuração dos gráficos anteriores, os números abaixo representam uma estimativa aproximada desses processos, conforme as limitações mencionadas:

Quadro 03 – Processos no 2º Grau do TRT16.

Ano	Processos c/ ente público assunto ‘Contrato Nulo’	Total de processos dos 3 grupos de assunto
2017	222	234
2018	663	693
2019	529	552
2020	194	199
2021	1.205	1.225
2022	1.528	1.569
2023	581	597
Total	4.922	5.069

Fonte: TRT-MA (2025).

Seguindo, um levante dos processos agora classificados segundo os gabinetes que passaram, tanto os de desembargadores que não estão mais presentes na casa como os que permanecem compondo as duas Turmas Colegiadas deste Regional, adicionando o gabinete da presidência e a OJ de análise de recursos:

Quadro 4 – Processos Trabalhistas em 2º Grau de acordo com os gabinetes e órgãos julgadores.

Gabinetes e Órgãos julgadores	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Gab. Des. Américo Bedê Freire	38	-	-	-	-	-	-	38
Gab. Des. Francisco José de Carvalho Neto	-	143	-	-	-	-	-	143
Gab. Des. Gerson de Oliveira Costa Filho	-	34	107	78	25	4	10	258
Gab. Des. Ilka Esdra Silva Araújo	24	79	81	21	189	217	83	694
Gab. Des. James Magno Araújo Farias	-	90	103	44	210	191	81	719
Gab. Des. José Evandro de Souza	-	30	88	90	4	236	85	533
Gab. Des. Luiz Cosmo da Silva Júnior	23	87	83	32	220	251	86	782
Gab. Des. Márcia Andrea Farias da Silva	22	80	89	32	200	257	91	771
Gab. Des. Solange Cristina Passos de Castro	-	1	28	194	234	95	-	552
Gabinete da Presidência	-	5	-	2	-	-	-	7
OJ de Análise de Recurso	62	157	26	13	69	179	66	572
Total geral	234	693	552	199	1.225	1.569	597	5.070

Fonte: TRT-MA (2025).

Como é possível observar, os números apresentados, embora uma estimativa do valor total de processos, já são o suficiente para contestarmos seu enorme volume adentrando nos sistemas da Justiça do Trabalho. Nos faz refletir se a legislação que compreende tais relações trabalhistas está sendo enfatizada pelo Sistema Judiciário maranhense.

Reflexões sobre o contrato nulo e a incompetência da Justiça do Trabalho: existe desvirtuamento?

A partir dos dados assimilados é possível sugerir que a questão da contratação nula, englobando a hipótese de contratos por tempo determinados, são mais comuns e recorrentes entre os municípios do Estado do Maranhão do que deveriam ser. Mesmo que os números analisados acima não representem uma totalidade de processos sobre o tema, nos dão

uma visão crítica acerca da perseverança em manter tais demandas judiciais aos cuidados da Justiça Especializada.

Porto e Freitas (2020) também questionam se tais relações trabalhistas têm o que é preciso para manter o status de abarcada pelo regime estatutário, mesmo contendo nulidades em sua criação:

“Todavia, como considerar inserido numa relação jurídico-administrativa (de temporário, por exemplo) aquele que nunca prestou concurso público ou se submeteu a processo seletivo? Essa questão não foi devidamente equacionada nos pronunciamentos diversos das referidas Cortes superiores. Afinal, sem prestar concurso ou processo seletivo, não há inserção em nenhum regime, sequer no então denominado “jurídico-administrativo”. (Porto e Freitas, 2020)

Entes públicos utilizam justamente da falta de precisão na interpretação da legislação responsável pelas exceções de ingresso na Administração Pública, adjunto da falta da devida regularização destas relações de trabalho, para manterem as contratações de maneira mais facilitada aos entes federados, sem as complicações e uso de verbas para confecção do devido processo seletivo, resultando assim na insegurança e comprometimento dos servidores contratados com seus direitos adquiridos.

Tais processos, em sua maioria, carregam contestações e peças recursais por parte dos reclamados, ou seja, municípios maranhenses, alegando incompetência por parte da Justiça do Trabalho, afinal trata-se de uma relação entre entes públicos e servidores a eles vinculados. Que pedidos como verbas rescisórias compatíveis com o que prevê a CLT, 13º salário ou FGTS, por exemplo, são conflituosos e fora de questão, afinal trata-se de contratos geridos pelos regimes estatutários e especiais. Entretanto, poderia uma relação trabalhista tão comprometida e já declarada nula, por ir contra a CF/88, Lei nº 8.745/93 ou qualquer outro texto legislativo, permanecer nas rédeas do que é permitido no âmbito estatutário?

Quando prestamos atenção nas planilhas apresentadas, é certo falar que houve um aumento significativo no número de processos que adentram a Justiça do Trabalho, em específico nos anos de 2021 e 2022. Precisamente nos anos seguintes ao entendimento do STF na ADI nº 3395. Ou seja, mesmo com a consolidação dos Tribunais Superiores quanto ao tema, existe uma certa persistência.

Considerações finais

A presente investigação promoveu um diagnóstico crítico acerca do volume de demandas judiciais envolvendo contratações temporárias e eivadas de nulidade que tramitaram no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT16) ao longo do recorte temporal compreendido entre 2017 e 2023. Os dados empíricos analisados revelam o descompasso crônico entre o comando normativo abstrato e a prática administrativa dos entes federados maranhenses.

Com efeito, conquanto o artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 — regulamentado na esfera federal pela Lei nº 8.745/1993 — estabeleça pressupostos rígidos e cumulativos de transitoriedade e excepcional interesse público para o legítimo manejo das contratações por tempo determinado, a realidade maranhense descortina uma disfuncional inversão lógica. O instituto, concebido sob o signo da excepcionalidade, tem sido instrumentalizado de forma patológica como regra de recrutamento de pessoal. Essa flexibilização desvirtuada opera como uma autêntica válvula de escape ao mandamento do concurso público, motivada por uma conveniência fiscal e operacional que subjuga as garantias sociais dos trabalhadores em prol de uma temporária economia orçamentária do Estado.

No plano das consequências jurídicas, resta consolidado que a declaração de nulidade do vínculo impede a subsunção do trabalhador ao regime estatutário comum, independentemente do tempo de prestação dos serviços ou do tratamento factual a ele dispensado pela Administração Pública. Sob o prisma processual trabalhista, essa invalidade originária culmina em um cenário de acentuada fricção jurisprudencial. Se, por um lado, o TRT16 chegou a consolidar entendimento sumular (Súmula nº 1) direcionando para si a competência material em face de severos desvios celetistas, por outro, a jurisprudência vinculante das Supremas Cortes (notadamente o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3395) atrai inflexivelmente para a Justiça Comum o exame de tais relações jurídico-administrativas, mesmo quando eivadas de nulidade. Esse desalinhamento hermenêutico explica a persistência do elevado fluxo dessas ações na Justiça Especializada, sinalizando a urgência de uma atuação mais unívoca dos Tribunais Superiores para a pacificação da matéria.

Diante do quadro de vulnerabilidade social e institucional diagnosticado, sobressai a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos

de controle. Mostra-se premente uma fiscalização financeira e política mais assertiva por parte do Poder Legislativo e dos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas) sobre as contratações municipais, com especial atenção às municipalidades de IDH reduzido e maior fragilidade técnica e econômica.

Ademais, os achados deste estudo transcendem o ambiente estritamente litigioso e projetam-se como referencial de conformidade administrativa para as instituições públicas de ensino superior da região, a exemplo da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Na condição de autarquia tomadora de serviços e usuária legítima da modalidade de contratação de docentes e pesquisadores temporários, cabe à instituição zelar pela estrita observância dos pressupostos de validade do instituto, mitigando passivos judiciais.

Espera-se, por fim, que esta pesquisa estimule o adensamento do debate acadêmico entre docentes, pesquisadores e juristas, fomentando novas investigações capazes de conciliar a eficiência gerencial do Estado, o respeito intransigente aos princípios constitucionais administrativos e a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores submetidos à precarização laboral.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrati-**

vo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GUIMARÃES JÚNIOR, Marcos de Castro. **A excepcionalidade da contratação temporária por interesse público**. [S. l.: s. n.], [s. d.].

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2005.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **O desrespeito ao princípio da valorização do trabalho humano por meio da contratação temporária de servidores públicos**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2005.

MARANHÃO. Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região. **Súmula nº 1, de 29 de março de 2017**. Introdz alterações na competência de análise e julgamento de nulidade contratual na Administração Pública. São Luís: TRT 16ª Região, 2017. Disponível em: https://www.trt16.jus.br/sites/portal/files/fields/uploads/2019-09_arquivo-upload_sumulas_04.pdf. Acesso em: 2 out. 2023.

MATTA, Marco Antonio Sevidanes. Contratação temporária de pessoal na Administração Pública: desvirtuamento do uso da exceção prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 1, n. 106, p. 78-87, out. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa do direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente**. Brasília, DF: OIT, 2020. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 28 dez. 2023.

PAIVA, John Anderson Oliveira de. **A contratação temporária por excepcional interesse público dos profissionais de enfermagem do município de João Pessoa/PB**. 2021. 61 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2021.

ASSOCIAÇÕES PRIVADAS E SEGURANÇA JURÍDICA: A CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO SOCIAL

Marisio Amorim Carvalho

Introdução

Quando utilizamos o termo “extrajudicial”, normalmente estamos falando de acordos e resoluções de conflitos na esfera civil que poderiam ter descambado para o processo judicial, mas o simples fato de algo ser considerado extrajudicial pode nos trazer conceitos mais amplos sobre o tema. Uma das claras formas de acordos ou contratos extrajudiciais, que não têm necessariamente a ver com remediação de conflitos ou compra e venda de produtos, são as normas internas das entidades privadas. Neste capítulo, abordaremos os Estatutos Sociais das Associações Privadas.

O Direito Privado, enquanto ramo autônomo do ordenamento jurídico, distingue-se pela concessão de relativa autonomia às entidades privadas, permitindo-lhes criar e implementar normas internas que orientem suas atividades e relações. Empresas, associações e outras organizações têm a prerrogativa de elaborar instrumentos normativos próprios, tais como regulamentos internos, políticas corporativas e, especialmente, estatutos sociais. Essas normas refletem a liberdade conferida pelo direito privado, mas estão necessariamente vinculadas à observância do ordenamento jurídico maior, incluindo a Constituição e as leis infraconstitucionais, de modo a garantir a coerência e a legitimidade de suas disposições (Neto, 2013).

Nesse contexto, o estatuto social de uma associação privada reveste-se de particular importância, ao atuar como o principal documento normativo, estabelecendo as diretrizes fundamentais para a organização e governança da entidade. A clareza, precisão e ausência de ambiguidades em sua redação são requisitos indispensáveis para assegurar o bom funcionamento da associação, prevenindo controvérsias internas e

reduzindo a judicialização de conflitos. Contudo, verifica-se, na prática, que muitas associações privadas enfrentam problemas decorrentes de normas mal elaboradas, comprometendo a convivência associativa e fragilizando a segurança jurídica dessas entidades.

Ademais, o estatuto social é responsável por definir os direitos e deveres dos associados, as competências dos órgãos internos, os critérios para admissão e exclusão de membros, bem como as regras para a destinação dos recursos financeiros e a dissolução da associação. Essa estrutura normativa também reflete os valores e objetivos da entidade, funcionando como um instrumento de transparência e governança. A ausência de atualização periódica do estatuto em consonância com as mudanças legislativas e contextuais pode acarretar desconexões entre a prática e a regulação interna, dificultando a adaptação às exigências legais e operacionais contemporâneas.

Pode-se observar que um estatuto bem estruturado não apenas contribui para a coesão interna, mas também fortalece a credibilidade da entidade perante seus associados e terceiros. No entanto, o descuido na elaboração e revisão desse documento pode gerar incertezas e conflitos que afetam diretamente a sustentabilidade da organização. Assim, a capacitação dos responsáveis por sua formulação e a consulta a especialistas em direito associativo são medidas essenciais para mitigar tais riscos.

A partir desse contexto, surge a necessidade de investigar: como a formulação de estatutos sociais claros, consistentes e juridicamente seguros pode minimizar conflitos internos em associações privadas, considerando o contexto cultural e normativo do associativismo em São Luís, marcado por regras genéricas e estruturas normativas obsoletas?

A partir do problema identificado, a hipótese levantada é que a adoção de estatutos sociais claros, consistentes e juridicamente seguros consegue reduzir significativamente os conflitos internos nas associações privadas, promovendo um ambiente associativo mais estável e uma governança mais eficiente. Essa hipótese fundamenta-se na premissa de que normas bem elaboradas previnem ambiguidades interpretativas, alinham os interesses dos associados e reforçam a segurança jurídica, especialmente no contexto de associações privadas em São Luís-MA, que frequentemente enfrentam desafios relacionados a estruturas normativas ultrapassadas.

A relevância deste estudo está na contribuição prática e teórica para o aprimoramento das normas internas das associações privadas, tendo em vista a redução de litígios e a promoção da governança eficaz. A pesquisa

dialoga com autores do Direito Privado, como Fiuza (2009), Moureira (2009), Vale (2005), Paes (2018), entre outros, e reforça a necessidade de atenção à especificidade das normas associativas no contexto jurídico brasileiro.

Quanto ao objetivo, busca-se analisar criticamente a segurança jurídica proporcionada pelos estatutos sociais de associações privadas, com foco específico nas entidades em São Luís-MA. A pesquisa busca compreender como a elaboração de normas internas pode mitigar riscos jurídicos e promover um ambiente associativo mais estável e eficiente.

Para atingir seus objetivos, a metodologia adotada combina características de um estudo exploratório e descritivo. A pesquisa exploratória permite identificar lacunas e desafios na elaboração de estatutos sociais, enquanto o caráter descritivo busca detalhar as práticas observadas nas associações pesquisadas, abrangendo categorias como associações de moradores e agremiações de classes profissionais. Os dados serão analisados à luz do método de análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2011), para identificar padrões, problemas e propostas de aprimoramento normativo.

Este estudo está estruturado em três partes. A primeira, introdutória, apresenta o tema, a motivação e objeto de estudo, a metodologia adotada e os objetivos. A segunda parte explora o referencial teórico, a autonomia das associações privadas e sua natureza e caracterização, regulamentação jurídica; o papel do Estatuto Social das associações privadas, destacando as associações no âmbito da Lei Orgânica de São Luís; na definição de normas internas. Ainda no referencial teórico, sua última seção analisa o estatuto social das associações privadas como principal instrumento normativo dessas entidades, enfatizando a importância de normas bem estruturadas para prevenir litígios. Por fim, a conclusão sintetiza as principais descobertas e propõe recomendações para o aprimoramento das normas internas das associações privadas.

Assim, o estudo contribui não apenas para o campo do Direito Privado, mas também para a gestão de associações, oferecendo subsídios para a formulação de estatutos sociais mais eficazes e alinhados com as demandas contemporâneas de segurança jurídica.

Motivação e objeto de estudo

O tema em voga se originou a partir de pesquisas baseadas em experiências próprias ao longo de cinco anos de trabalho com associações privadas e observando de perto conflitos que poderiam ser evitados se as normas internas descritas nos estatutos sociais utilizados naquelas entidades fossem mais claras. Após expandir os estudos em entidades congêneres, como associações de moradores, condomínios e agremiações de classes profissionais distintas, foi possível observar uma alta similaridade, mostrando que muitas daquelas regras brandas e abertas são normal e culturalmente utilizadas em São Luís, o que, por sua vez, aponta haver uma certa obsolescência ainda pouco percebida no associativismo praticado na capital maranhense.

Ao observar conflitos recorrentes que poderiam ser evitados com normas internas mais claras e objetivas, este estudo não só contribui para a criação de novas normativas jurídicas, mas também promove uma gestão mais eficiente e transparente nas associações. Além disso, ao identificar a obsolescência das práticas associativas atualmente utilizadas, o trabalho oferece subsídios teóricos e práticos que podem ser utilizados em pesquisas futuras, auxiliando na modernização e evolução das práticas associativas tanto em São Luís quanto em outras regiões. Dessa forma, o estudo sobre as associações privadas é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes e para o avanço contínuo do conhecimento em áreas correlatas.

Considerações metodológicas

A pesquisa se utiliza de uma metodologia de caráter qualitativo, alinhando-se à perspectiva de Minayo (2014), que a caracteriza como indispensável à investigação de fenômenos subjetivos, normativos e contextuais. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, foi possível fazer uma análise interpretativa dos elementos jurídicos, normativos e culturais que permeiam os estatutos sociais de associações privadas em São Luís, garantindo uma compreensão aprofundada das dinâmicas associativas e da segurança jurídica nelas inserida. De acordo com Araújo e Queiroz (2020), uma pesquisa bibliográfica visa resolver um problema ao utilizar referências teóricas previamente publicadas, fundamentando-se nas contribuições de diversos autores sobre o tema em análise. Vale ressaltar que os estatutos analisados neste estudo não têm pretensões amostrais,

dados que apenas dois estatutos foram examinados de maneira detalhada para a compreensão do tema, ambos escolhidos como representação de dois tipos peculiares, dentre os mais comuns de associações privadas, sendo as entidades de classe profissional e associações de moradores, cada tipo com estatutos estruturados de formas muito semelhantes entre outras entidades de seus respectivos nichos, o que motivou essas escolhas em específico. Para uma análise mais robusta e representativa, seria necessária uma amostra maior de estatutos de diversas associações. No entanto, este capítulo se concentrou em uma análise aprofundada desses dois casos específicos, buscando identificar padrões que possam servir de base para futuras pesquisas mais abrangentes. É também importante salientar que, embora ambas as associações possuam finalidades muito distintas, o objeto deste capítulo não são suas áreas de atuação e sim a formação estatutária delas, que leva a soluções e problemas semelhantes e, por isso, essas estruturas normativas são aqui analisadas em conjunto.

Esse método foi escolhido devido à limitação de tempo, recursos e o que se revelou nessa experiência ser a maior dessas limitações, as restrições de acesso, por motivação de política interna em cada entidade visitada, um fator ainda muito forte e que não impede, mas dificulta bastante o envolvimento de agentes externos para a compreensão dos atos de organizações civis e isso inclui o trabalho acadêmico. Contudo, o tema se mostra suficientemente interessante para a academia e, sendo assim, essa oportunidade, mesmo com um alcance ainda restrito, não poderia de forma alguma ser abandonada.

Também foram observados atos de associações de fora do Maranhão, como o processo eleitoral da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), além da formação de estatutos de entidades como a Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo (AOMESP), estes últimos disponíveis ao público.

Os procedimentos metodológicos adotados incluem a análise documental. De acordo com Oliveira (2007), para aqueles que optam pela pesquisa documental, é importante compreender que esta se distingue pela procura de informações em documentos que não foram tratados cientificamente. Isso inclui materiais aleatórios, como reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outros tipos de conteúdo de divulgação. Essa etapa foi realizada a partir de um exame dos estatutos sociais e regulamentos internos de duas associações privadas de São Luís. Esses documentos foram selecionados por serem as principais

fontes normativas que regem as atividades e relações internas dessas entidades. O objetivo foi identificar lacunas, ambiguidades e elementos de obsolescência que influenciem a segurança jurídica e a gestão associativa. Além disso, foram explorados os aspectos culturais e contextuais refletidos nesses instrumentos normativos, buscando compreender como as práticas locais influenciam sua elaboração e aplicação.

O acesso aos estatutos se deu por contato direto e resposta institucional de associações privadas de São Luís, por meio de correio eletrônico. Além disso, a pesquisa contou com análise de componentes empíricos, consulta à legislação e investigação bibliográfica.

As entidades escolhidas para os estudos foram a União dos Moradores do Bairro da Vila Palmeira e a Associação dos Servidores da CAEMA — ASSERCA. A União de Moradores da Vila Palmeira é uma entidade existente desde 1974, escolhida pela popularidade histórica desse tipo de associação em São Luís, um tipo de entidade em que é menos comum a atualização estatutária, sendo a sua última reforma realizada em 1994, vigente há 31 anos, sendo que foi realizada somente após 20 anos de sua fundação. A ASSERCA, por sua vez, é uma associação de classe profissional com finalidade social e recreativa, fundada na mesma época, em 1970, e já vem de duas reformas estatutárias recentes (2018 e 2023).

Ao adotar essa metodologia, o estudo objetiva fornecer uma análise crítica e fundamentada das normas estatutárias de associações privadas em São Luís, contribuindo para a compreensão das fragilidades normativas e para o aprimoramento da segurança jurídica no âmbito do Direito Associativo.

Tem-se o objetivo geral de analisar criticamente a segurança jurídica proporcionada pelos estatutos sociais de associações privadas, com foco específico nas entidades em São Luís-MA. A pesquisa busca compreender como a elaboração de normas internas pode mitigar riscos jurídicos e promover um ambiente associativo mais estável e eficiente. De modo específico, examinar Estatutos Sociais de associações privadas em São Luís-MA; identificar riscos jurídicos comuns enfrentados pelas associações e como esses riscos são abordados nos estatutos sociais; e construir um estatuto modelo que possa ser utilizado como referência por associações privadas em São Luís-MA.

A autonomia das associações

A autonomia das associações privadas é um princípio fundamental, refletindo a capacidade dessas entidades de se autodeterminar, nos limites impostos pela legislação. Esse conceito, que abrange a liberdade de organização, administração e funcionamento das associações, é alicerçado no princípio da liberdade associativa, garantido pela Constituição Federal de 1988, e se insere no contexto do direito privado, na medida em que as associações, como pessoas jurídicas, detêm prerrogativas e limitações próprias, conforme os seus fins e objetivos. Quanto ao direito fundamental de associação, conforme destacado por Vale (2005), pode ser dividido em duas dimensões: a liberdade positiva, que assegura o direito de constituir, organizar e ingressar em associações, e a liberdade negativa, que garante o direito de não se associar ou abandonar uma associação. Além disso, esse direito possui uma dupla dimensão, individual e coletiva, sendo exercido tanto individualmente quanto coletivamente, conforme o contexto e a necessidade dos indivíduos ou grupos.

Nesse sentido, conforme Vale (2005), o direito de associação revela uma proteção abrangente da liberdade individual e coletiva. A liberdade positiva, que confere o direito de criar e aderir a associações, é essencial para o exercício da cidadania e da participação política. Já a liberdade negativa assegura que ninguém seja compelido a se associar contra sua vontade, protegendo, assim, a liberdade de escolha e a autonomia do indivíduo. Essas duas faces do direito de associação garantem a liberdade plena em um contexto democrático, permitindo a manifestação tanto no plano individual quanto no coletivo, refletindo a complexidade das relações sociais e a pluralidade de interesses na sociedade.

A autonomia privada no campo contratual é caracterizada pela liberdade do indivíduo em contratar ou não, pela escolha do outro contratante, pela seleção do tipo de contrato e pela possibilidade de modificar o conteúdo do contrato, criando, assim, formas contratuais que se ajustem às necessidades das partes envolvidas. Essa liberdade ampla de escolha e alteração no contexto contratual reflete o núcleo da autonomia privada. O autor destaca que os indivíduos não estão limitados apenas aos tipos contratuais previstos pela legislação, podendo criar acordos que atendam às suas necessidades específicas. Isso demonstra a flexibilidade do direito privado, permitindo que as partes envolvidas adaptem os contratos de acordo com suas circunstâncias particulares, respeitando, naturalmente, os limites impostos pela ordem pública.

Martins (2015) acrescenta que a autonomia privada, enquanto bem jurídico tutelado constitucionalmente, assegura aos indivíduos a liberdade de contratar em toda sua amplitude, que abrange tanto a liberdade positiva quanto a negativa. A liberdade positiva confere ao indivíduo o direito de constituir e definir as condições do contrato, enquanto a liberdade negativa garante o direito de não se associar a uma obrigação contratual, ou mesmo de rescindir um contrato previamente estabelecido.

Dessa forma, evidencia-se a dupla dimensão da autonomia privada, que não se limita apenas à liberdade de realizar contratos, mas também à liberdade de não estabelecer vínculos contratuais. A liberdade de escolha, tanto para contratar como para se abster de contratar, é um pilar essencial do direito privado, permitindo que as relações contratuais sejam formadas de acordo com o interesse e a vontade das partes. Tal liberdade, ao ser garantida constitucionalmente, reflete um dos princípios basilares que regem as interações jurídicas no ordenamento jurídico, promovendo a flexibilidade e a autonomia nas relações privadas.

Contudo, no contexto das associações privadas, sua autonomia não é absoluta e incondicionada, uma vez que deve respeitar os limites legais e os direitos de seus associados. A Constituição, embora defenda a liberdade associativa, impõe restrições que visam à preservação dos princípios democráticos e ao respeito aos direitos fundamentais (Alves, 2006). Por exemplo, no caso de associações sem fins lucrativos, como as entidades de assistência social e as de interesse público, a sua atuação deve estar em consonância com as finalidades sociais e não com objetivos lucrativos, impondo uma responsabilidade ética e legal no exercício da autonomia.

Dessa forma, a autonomia das associações privadas deve ser exercida de maneira equilibrada, garantindo que seus objetivos e práticas estejam alinhados aos valores democráticos e ao bem comum. Esse equilíbrio é essencial para evitar que interesses particulares se sobreponham aos direitos coletivos ou contrariem a legislação vigente. Assim, ao mesmo tempo em que preserva sua liberdade para atuar, a associação também reafirma seu compromisso com a sociedade, consolidando sua relevância e legitimidade no contexto social.

Natureza e caracterização das associações privadas

As associações privadas, no âmbito do Direito brasileiro, configuram-se como uma forma de organização jurídica criada por

iniciativa de particulares, sem fins lucrativos, com a finalidade de congregiar esforços para a realização de objetivos comuns. Essas entidades encontram sua base normativa nos artigos 53 a 61 do Código Civil Brasileiro de 2002, que estabelece diretrizes específicas para sua constituição, funcionamento e extinção. Por sua natureza, são formadas por um número mínimo de associados, não determinado, mas claramente indicando uma pluralidade que pode ser entendida como o mínimo de duas pessoas, mas, por óbvio, que o mínimo ideal deve ser de três integrantes para que a assembleia geral alcance uma maioria de votos para cada demanda, sendo vedada a formação de uma associação unipessoal. A regulação interna, nesses casos, deve respeitar a legítima deliberação da coletividade de associados, garantindo que as decisões estejam conforme os princípios da democracia interna e da transparência.

Diferentemente das sociedades, cuja existência está vinculada à obtenção de lucro, as associações possuem como principal característica a inexistência de finalidade econômica. Segundo Sztajn (2002), o Código Civil brasileiro, ao tratar separadamente sociedades e associações, reflete a base constitucional que fundamenta o sistema jurídico do país. Enquanto as sociedades, reguladas no artigo 981, têm por objetivo o lucro e a partilha de resultados entre seus sócios, as associações, disciplinadas no artigo 53 e seguintes, são voltadas para a realização de fins não econômicos. Ambas, no plano jurídico, são reconhecidas como centros autônomos de imputação, possuindo personalidade jurídica própria e distinta de seus membros. Essa distinção não apenas ordena o tratamento legal dessas entidades, mas também reflete a diversidade de funções que exercem no âmbito social e econômico.

Nas associações, os associados se reúnem por meio de um vínculo jurídico para a realização de objetivos coletivos que podem ser de natureza cultural, educacional, social, esportiva ou de outra espécie lícita, conforme previsto no artigo 53 do Código Civil: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (Brasil, 2002). Nesse contexto, a associação é, portanto, caracterizada pela união de indivíduos com o propósito de alcançar fins de interesse comum, como culturais, sociais, recreativos, entre outros, sem que haja distribuição de lucros entre seus membros. Ao afirmar que as associações devem ter fins não econômicos, o Código Civil reforça o princípio de que o seu propósito deve estar voltado ao benefício coletivo dos seus membros, em vez de enriquecimento pessoal.

Assim, a legislação assegura a autonomia jurídica de cada forma organizacional, garantindo-lhes identidade própria. No caso das associações, tal autonomia é essencial para que possam atuar como agentes da sociedade civil, exercendo suas funções de maneira independente dos interesses individuais de seus associados. Assim, a análise de Sztajn (2002) destaca como a legislação brasileira busca equilibrar os interesses coletivos e individuais, promovendo segurança jurídica e fortalecendo as estruturas organizacionais do país.

Portanto, o Art. 53 reflete a essência das associações privadas e sua autonomia, assegurando que a sua constituição e organização sejam voltadas para objetivos não lucrativos e respeitando a liberdade dos associados de se organizarem para fins comuns, sempre dentro dos parâmetros legais estabelecidos pelo ordenamento jurídico. A regulamentação interna das associações privadas é um reflexo direto dessa autonomia, ao permitir que cada entidade defina suas normas e práticas conforme as necessidades e objetivos de seus membros, respeitando, no entanto, os limites legais e os direitos fundamentais dos associados.

A criação de uma associação exige a reunião de pelo menos duas pessoas, que se organizam por meio de um ato constitutivo para alcançar objetivos previamente acordados. Este ato se materializa em um estatuto social, considerado o documento básico para a formação da entidade. Nesse sentido, Paes (2010) observa que o estatuto social não apenas formaliza a constituição da entidade, mas também assegura a conformidade de suas atividades com o ordenamento jurídico, prevenindo possíveis conflitos internos e externos.

Quanto ao patrimônio social das associações, conforme Paes (2007), é constituído por meio de fontes como donativos, contribuições dos associados e outros recursos definidos no estatuto social da entidade. Esse modelo permite que as associações mantenham sua independência financeira e viabilizem a realização de seus objetivos, respeitando as disposições estabelecidas previamente por seus membros.

Essa perspectiva revela a importância da transparência e da gestão eficiente dos recursos na manutenção das associações. A diversidade das fontes de financiamento garante maior estabilidade e reduz a dependência de um único tipo de aporte, assegurando a continuidade das atividades mesmo em cenários adversos. Além disso, a previsão no estatuto social reforça o caráter democrático das associações, permitindo que seus membros estabeleçam previamente as regras para captação e utilização dos

recursos. Essa autonomia patrimonial também é fundamental para que as associações possam cumprir seu papel social sem interferências externas que possam comprometer seus objetivos institucionais.

Outro ponto relevante abordado pela doutrina é a autonomia das associações em relação ao Estado, desde que seus objetivos e atividades sejam compatíveis com os princípios constitucionais e a legislação vigente. Para Martins (2015), essa autonomia é fundamental para que as associações possam atuar como agentes da sociedade civil organizada, fortalecendo o exercício da democracia participativa e promovendo o pluralismo político e social.

Portanto, as associações privadas não são meros instrumentos jurídicos para a congregação de pessoas, mas representam importantes mecanismos para a construção de uma sociedade mais justa, solidária e participativa, assumindo papel fundamental no fortalecimento da coletividade e na defesa de direitos. Vale ressaltar ainda que as associações, conforme critérios específicos da lei, além da súmula 629 do STF, representar os interesses de seus membros, dentre outros instrumentos, através de mandado de segurança coletivo e ação civil pública.

Regulamentação jurídica das associações privadas

A regulamentação interna das associações privadas existe para garantir o correto funcionamento e a sua governança. A formalização das associações ocorre, principalmente, por meio de seus atos constitutivos, em especial o estatuto social. Este documento é indispensável para a constituição da associação e deve detalhar as normas que regerão as relações internas, incluindo as competências dos órgãos diretivos, os direitos e deveres dos associados, bem como os procedimentos para alteração das disposições estatutárias e dissolução da entidade. A regulamentação interna assegura não apenas o cumprimento das finalidades da associação, mas também promove a convivência harmoniosa entre seus membros, garantindo a transparência e equidade em suas atividades.

No Brasil, a regulamentação jurídica das associações privadas é estabelecida nos artigos 53 a 61 do Código Civil, que abrangem desde a constituição até a extinção das associações. Esse conjunto normativo visa proporcionar segurança jurídica tanto para os associados quanto para terceiros, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia das associações, respeitando sua natureza não lucrativa.

Um dos aspectos mais relevantes dessa regulamentação é a formalização do estatuto social, que, conforme o artigo 54 do Código Civil, deve conter elementos essenciais como a denominação da associação, sua finalidade, sede, requisitos para admissão e exclusão de associados, direitos e deveres destes, fontes de recursos e condições para alteração estatutária e dissolução (Brasil, 2002). O estatuto não é apenas uma exigência legal, mas um instrumento de governança crucial para o funcionamento da associação, orientando as relações internas e prevenindo potenciais conflitos.

Conforme destacado, a formalização do estatuto social não se limita a atender uma exigência legal; ela desempenha um papel estratégico na organização e operação das associações. Ao detalhar elementos essenciais, como objetivos, regras de admissão e exclusão de associados, fontes de recursos e diretrizes para dissolução, o estatuto garante clareza e previsibilidade nas relações internas e externas. Essa estrutura é fundamental para que a associação funcione de forma ordenada, alinhada aos seus propósitos e aos direitos e deveres dos envolvidos. De acordo com Paes (2010), o estatuto social não só promove a transparência, mas também legitima as decisões internas, prevenindo disputas ao estabelecer normas claras que orientam a conduta dos associados e a gestão da entidade.

O estatuto social, portanto, vai além de uma formalidade jurídica, sendo um instrumento de governança que contribui para a sustentabilidade e eficácia da organização. Ele assegura que a associação opere em conformidade com os princípios legais e constitucionais, reforçando sua credibilidade perante a sociedade e os órgãos reguladores. Esse papel estratégico é essencial para que a associação se mantenha organizada e eficaz na realização de suas finalidades.

No que diz respeito à administração das associações, o Código Civil exige que os órgãos deliberativos, executivos e consultivos sejam definidos no estatuto, e compostos por membros eleitos ou nomeados conforme as regras internas. Paes (2010) enfatiza que a gestão democrática é um princípio fundamental das associações privadas, onde o poder decisório deve ser exercido em consonância com os princípios de igualdade e transparência.

A autonomia das associações privadas é um aspecto central de sua regulamentação, refletindo a capacidade da entidade de instituir normas internas para regular as relações com seus membros e com terceiros. Embora as associações tenham liberdade para criar essas normas, é necessário que elas estejam em conformidade com a legislação vigente, especialmente no

que se refere aos direitos dos associados, disposições contratuais e princípios constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana e o da igualdade (Fiuza, 2009).

Teoria da realidade técnica

A teoria da realidade orgânica, que era prevista no artigo 20 do Código Civil de 1916, tem um equivalente no Código Civil de 2002, embora não seja expressamente mencionada com essa nomenclatura. A teoria da realidade orgânica, como ressalta Tartuce (2015, p.100), estabelecia que as pessoas jurídicas, como associações e sociedades, possuíam existência própria e distinta de seus membros, reconhecendo sua autonomia e capacidade de atuar no mundo jurídico. No Código Civil de 2002, essa ideia evolui para a realidade técnica, especialmente nos artigos 44 a 69, que tratam das pessoas jurídicas. O artigo 44, por exemplo, define que as pessoas jurídicas de direito privado têm existência legal a partir do registro de seus atos constitutivos (como o estatuto ou contrato social) e, portanto, são constituídas pela técnica jurídica.

O papel do estatuto social nas associações privadas

Os estatutos são documentos que estabelecem as regras e os princípios pelos quais uma associação deve ser regida. Eles funcionam como uma espécie de constituição interna, definindo a estrutura organizacional, os direitos e deveres dos membros, os processos de tomada de decisão e outras questões administrativas e operacionais (Paes, 2010). Assim, os estatutos fornecem um conjunto de diretrizes que orientam as atividades da associação e garantem sua coerência e estabilidade ao longo do tempo.

Além disso, os estatutos são essenciais para estabelecer a personalidade jurídica da associação. No Brasil, as associações privadas são reguladas pelo Código Civil e devem seguir determinados requisitos legais para sua criação e funcionamento. Os estatutos são o instrumento pelo qual esses requisitos são formalizados, incluindo informações como o nome da associação, seu objetivo social, os direitos e deveres dos membros, o processo de eleição e destituição dos dirigentes, entre outros aspectos (Brasil, 2002). Assim, os estatutos não apenas guiam as atividades da associação, mas também garantem sua conformidade com a legislação vigente.

Outro aspecto relevante dos estatutos é sua flexibilidade para adaptar-se às necessidades e peculiaridades de cada associação. Embora existam requisitos legais que devem ser observados, os estatutos permitem uma certa margem de autonomia para as associações poderem moldar suas regras de acordo com suas características específicas. Isso significa que os estatutos podem variar amplamente de uma associação para outra, refletindo a diversidade de interesses e objetivos presentes na sociedade (Paes, 2010). No entanto, é importante ressaltar que os estatutos não são imutáveis. Assim como qualquer outra norma ou regulamento, eles podem e devem ser revisados e atualizados conforme necessário. À medida que uma associação evolui e enfrenta novos desafios, seus estatutos podem precisar ser ajustados para garantir que continuem a cumprir sua função eficazmente. Portanto, a elaboração e a revisão periódica dos estatutos devem ser encaradas como um processo dinâmico e participativo, que envolve todos os membros da associação.

Em suma, os estatutos desempenham um papel fundamental nas associações privadas, fornecendo as bases para sua organização e funcionamento. Eles representam não apenas um conjunto de regras e procedimentos, mas também os valores e princípios que orientam a atuação da associação na sociedade. Essas normas básicas definem, inclusive, as competências e responsabilidades dos órgãos de gestão, estabelecendo os procedimentos para tomada de decisões e prestação de contas. Uma gestão eficaz requer o cumprimento rigoroso dos estatutos e a adoção de boas práticas de governança corporativa.

Portanto, é essencial que os estatutos sejam elaborados com cuidado e atenção, garantindo que reflitam os interesses e objetivos dos membros e contribuam para o fortalecimento e a legitimidade das associações privadas no Brasil.

Após sua elaboração, os estatutos devem ser registrados junto aos órgãos competentes, de acordo com a legislação aplicável. Esse registro confere publicidade aos estatutos, tornando-os oponíveis a terceiros. A publicidade dos estatutos é crucial para garantir transparência e segurança jurídica, permitindo que terceiros conheçam as normas e regras que regem a associação.

Para ilustrar melhor o objetivo deste trabalho, foi criado um estatuto social completo de uma entidade fictícia (APÊNDICE A) contendo elementos que devem ser observados, os quais serão devidamente estudados e referenciados no decorrer do desenvolvimento deste estudo, que

resguardam a associação com melhor eficácia diante dos muitos conflitos extrajudiciais e judiciais, dentre os muitos casos estudados, principalmente na cidade de São Luís.

As associações no âmbito da Lei Orgânica de São Luís

O artigo 215-B da Lei Orgânica do Município de São Luís trata da possibilidade de a população se organizar em associações na cidade, respeitando as normas constitucionais e legais, além de um estatuto próprio que define as atividades da associação. Entre as proibições previstas, destacam-se a participação em atividades político-partidárias, a inclusão de pessoas de fora do município ou ocupantes de cargos de confiança na administração municipal, e qualquer forma de discriminação. O artigo também descreve os objetivos que as associações podem ter, como a proteção social, a representação dos interesses de diversos grupos e a promoção da educação, saúde, cultura e meio ambiente (São Luís, 2009).

O poder público tem o dever de incentivar a criação de associações com objetivos variados, especialmente quando há interesse social e quando a participação popular nas políticas públicas é promovida. Para as associações que recebem ajuda financeira do Município, é exigida a prestação de contas, com a obrigação de apresentar balancetes à Câmara Municipal. Caso essa exigência não seja cumprida, o convênio pode ser anulado, e a associação deverá devolver os recursos já recebidos, além de poder sofrer outras sanções legais.

O poder público não pode proibir que cidadãos residentes em municípios diferentes formem associações privadas, desde que a associação cumpra as normas gerais estabelecidas pela Constituição Federal e o Código Civil Brasileiro. De acordo com o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, é garantido a todos o direito de se associar livremente, desde que isso não contrarie o interesse público ou a ordem pública.

No caso específico do artigo 215-B da Lei Orgânica do Município de São Luís, ele menciona que não pode haver participação de pessoas residentes fora do município nas associações, mas isso se refere ao contexto específico das associações formadas no município, provavelmente por questões de representatividade local ou para garantir que as decisões e atividades da associação atendam diretamente aos interesses da comunidade local, caracterizando formalmente a territorialidade da associação no município em questão.

Sendo assim, essa restrição se aplica apenas no contexto de associações formadas dentro de um município específico e não impede a formação de associações intermunicipais ou nacionais, que podem envolver cidadãos de diferentes localidades, desde que respeitadas as disposições legais gerais sobre a formação e funcionamento das associações. Entretanto, a necessidade de interpretação assessória nos mostra que as leis gerais que tratam sobre a sociedade civil organizada, por vezes, carecem de clareza.

O estatuto social das associações: análise das normas internas

Com base na observação dos estatutos das Associações estudadas, que preveem pouco sobre a própria insegurança jurídica, pode-se elencar alguns elementos de estrutura básica e fatores críticos.

Quadro 1 - Padrão estatutário - estrutura básica semelhante

ESTRUTURA		Associação de Moradores	Associação de classe (ASSERCA)
Denominação, sede e fins;		SIM	SIM
Associados	Categorias ou classificação de sócios	SIM	SIM
	Direitos e deveres de sócios	SIM	SIM
	Disposição sobre a responsabilidade dos associados	SIM	SIM
Órgãos da Associação	Assembleia Geral	SIM	SIM
	Diretoria	SIM	SIM
	Conselho Fiscal	SIM	SIM
Competência de cada poder		SIM	SIM
Competência de cada pasta (cargo) da Diretoria		SIM	SIM
Patrimônio	Formação do patrimônio	SIM	SIM
	Fontes de receitas	SIM	SIM
	Forma da prestação de contas	SIM	SIM

Disposições gerais	Eleições	SIM	SIM
	Reforma estatutária	SIM	SIM
	Extinção da associação	SIM	SIM
	Disposição sobre casos omissos	SIM	SIM

No primeiro quadro, são identificadas as semelhanças básicas entre os estatutos, os pré-requisitos necessários para a validação, conforme o artigo 54 do Código Civil. Mas conforme revelaram atas de assembleias gerais e processos em curso na Justiça Comum, algumas normas internas deram margem a contradições motivadas por falta de adaptação às demandas atuais dessas entidades. Mesmo havendo esforço nas discussões das assembleias para resolução dos conflitos, algumas dessas questões são visíveis no quadro seguinte.

Quadro 2 - Desafios para a modernização

NOVAS DEMANDAS	Associação de Moradores	Associação de classe profissional
Esclarece a hierarquia das normas internas	NÃO	NÃO
A razão de ser de cada órgão fica esclarecida	NÃO	NÃO
Objetivos em relação à comunidade são claramente separados dos objetivos internos	NÃO	NÃO
Regulamenta o uso de procurações	NÃO	SIM
Conselheiros fiscais e diretores são eleitos em chapas diferentes	NÃO	NÃO
O cronograma do processo eleitoral é claro	NÃO	SIM
Há margem para a vacância majoritária da administração	SIM	SIM
Está adaptado para a assembleia via internet	NÃO	NÃO
Regulamenta claramente a videoconferência	NÃO	NÃO

Permite voto virtual	NÃO	NÃO
Possui órgão consultivo permanente	NÃO	NÃO
Regulamenta a reserva financeira	NÃO	NÃO

Denominação, sede e foro

Os elementos estatutários relacionados à denominação e à sede são fundamentais para a constituição e o funcionamento de qualquer associação privada no Brasil. A denominação estabelece a identidade da entidade, distinguindo-a legalmente de outras organizações, enquanto a definição da sede e foro determina o local onde a associação está situada e qual a jurisdição competente para questões legais e administrativas. A definição desses aspectos é essencial para assegurar a legitimidade da associação, facilitar sua localização por membros, autoridades e terceiros, e garantir clareza quanto à sua área de atuação e às obrigações legais associadas ao seu funcionamento.

Características

As características descritas no estatuto de uma associação privada são fundamentais para a organização e funcionamento de sua estrutura interna. Estabelecer que a associação atuará conforme a legislação vigente e pautada pela boa-fé assegura que todas as suas ações sejam realizadas de maneira ética e legal. A definição clara das funções dos diferentes órgãos de governança, como a diretoria, conselhos e comissões, é essencial para garantir a administração eficiente, o controle das atividades da associação e a participação ampla de seus membros, assegurando o cumprimento de suas finalidades sociais e a continuidade de seus objetivos, visto ser comum nas associações a criação de órgãos como diretorias com pastas “decorativas”, com pouca ou nenhuma demanda prática concreta fora do papel.

Além disso, quando o estatuto caracteriza seus órgãos, lhes indicando a razão de ser, deixa claro aos associados a função primordial de cada um deles, mesmo antes de detalhar minuciosamente as suas competências. Fazendo uma reflexão em analogia à própria Lei e ao Direito Civil, onde é importante compreender a vontade do legislador, nas normas particulares a vontade de seus postulantes precisa ser o Norte para o entendimento e obediência das regras estabelecidas, que nas palavras de Gonçalves (2012, p. 43), se trata de interpretação lógica ou racional, para apurar a

intenção do legislador, por meio de raciocínios lógicos, com abandono dos elementos puramente verbais. Se o estatuto contiver dispositivos tão claros que atendam aos associados de modo a alcançarem essa percepção, a compreensão dos pormenores seguintes de cada tema no teor do texto ficará mais simples. No estatuto proposto, isso é colocado na apresentação da razão de ser de cada órgão da associação, propondo assim antecipar e manter a compreensão sobre eles na leitura dos pormenores do estatuto e na atuação prática de cada um, reduzindo erros de interpretação, evitando ambiguidades, demandas para destinos incorretos, abuso de autoridade e seus possíveis conflitos.

Clareza sobre as finalidades

Entre a descrição dos fins e das características, observemos que toda associação que se proponha a filiar novos membros e representar um segmento da sociedade vai possuir objetivos com alcances internos e externos, aqueles que dizem respeito às relações entre os membros e aqueles que se referem às relações institucionais com a comunidade. No modelo, isso é deixado claro para que os objetivos não se confundam, o que é bastante comum pelo fato de as associações mais antigas não considerarem essa separação em suas normas internas. Da mesma forma, como já vimos, é essencial esclarecer os objetivos, compreender a razão de ser de cada órgão para que não se tornem pastas cumulativas e muitas vezes sem real utilidade para o cumprimento das finalidades da associação.

A descrição das finalidades no estatuto de uma associação é um elemento *sine qua non*, para a sua legitimidade, ou seja, sem o qual a instituição não teria nenhum sentido. No âmbito legal, o Código Civil Brasileiro exige que o estatuto defina claramente as finalidades da associação, garantindo sua regularidade e orientação nas atividades. Assim, a definição das finalidades assegura não apenas o cumprimento das normas legais, mas também a legitimidade ética da associação, orientando suas ações para alcançar seus objetivos fundacionais como propósitos legítimos e assim contribuir para a sociedade.

Associados ou sócios?

Outro problema encontrado e que se revelou maior do que parece à primeira vista, é a confusão sobre os termos “sócio” e “associado”, visto

que um gera um sentido de propriedade material e o outro de cooperação, embora seja tecnicamente correto e bastante comum o uso dos dois termos. Essa confusão é a principal causa de conflitos relacionados à apropriação de bens e uso irresponsável dos recursos. Por isso, não é aconselhável atualmente que os associados de uma entidade sem fins lucrativos sejam chamados de sócios. Uma saída para esse imbróglio é classificar os associados com o título de “membros” no estatuto, cujo sentido se torna mais inequívoco. Carlos Roberto Gonçalves (2012), em sua obra sobre o Direito Civil Brasileiro, trata do regime jurídico das associações e da autonomia patrimonial da pessoa jurídica, abordando como o patrimônio da associação é distinto do dos associados.

A definição clara sobre os associados é essencial para o bom funcionamento de uma associação, ao estabelecer as regras de participação, os direitos e deveres de cada membro e assegura a transparência nas relações internas. O estatuto deve especificar as categorias de associados, como membros fundadores, efetivos, colaboradores ou honorários, por exemplo, para haver uma compreensão precisa do papel de cada um na organização. A diferenciação entre essas categorias também possibilita a atribuição de direitos e responsabilidades de forma justa e equitativa, evitando conflitos e ambiguidade no relacionamento entre os membros. A clareza nas definições é crucial para manter a coesão interna e garantir que os associados tenham plena ciência de seu papel e daquilo que se espera deles.

Além disso, é fundamental que o estatuto contemple as formas de admissão e exclusão de associados. A regulamentação de como novos membros podem ingressar na associação, seja por meio de convite, eleição ou outro procedimento, garante que o processo seja transparente e justo. O estatuto é a única norma reconhecida para qualificar o ingresso à membresia na associação, como já consagra a jurisprudência do STJ. Já a exclusão, que pode ocorrer por motivos como descumprimento de deveres ou comportamentos incompatíveis com os objetivos da entidade, deve ser igualmente bem definida, para evitar arbitrariedades e garantir que os direitos de defesa dos associados sejam respeitados. A forma clara de admissão e exclusão reflete não apenas a organização interna, mas também a conformidade com os princípios da boa-fé e da justiça, valores fundamentais na gestão de qualquer entidade.

Ainda sobre os Associados, algo que dificilmente se encontra na maioria dos estatutos privados com a clareza e o detalhamento que o

assunto solicita é o processo disciplinar dos associados sujeitos a punição, fazendo pouca referência às hipóteses de sanções.

Governança

Normalmente, as associações são compostas por três poderes: Assembleia Geral, Diretoria e Conselho Fiscal, todos com papéis distintos, mas que se confundem entre si com muita frequência no funcionamento. Os poderes das associações são, na verdade, determinados por espécies distintas de órgãos, geralmente em dois tipos, que são os órgãos deliberativos e os órgãos executivos. Os primeiros decidem e fiscalizam as questões referentes às regras gerais da associação, os segundos são os responsáveis pela administração direta da entidade. Em determinadas instituições, conforme sua área de atuação, se fazem necessários órgãos consultivos permanentes, visto que, em determinados casos, os motivos que trazem uma associação à luz acabam por se perder com o passar do tempo e o entrelaçamento de interesses dos diversos administradores que passam pelo comando. Por isso, a desmobilização paulatina até o fim melancólico de muitas instituições sociais de São Luís não se dá apenas por insustentabilidade financeira, visto que a desmobilização ocorre sempre antes. Uma das maneiras encontradas para driblar essa questão, além da formação de órgãos consultivos, é a regulamentação e incentivo sobre as deliberações por meios eletrônicos e virtuais.

A definição clara, no estatuto, da natureza ou dos tipos de órgãos da associação, como executivos, deliberativos e consultivos, proporciona uma compreensão prévia da estrutura organizacional. Ao estabelecer com precisão as funções e responsabilidades de cada tipo de órgão, o estatuto minimiza a margem para ambiguidades, especialmente em uma estrutura administrativa que pode se tornar complexa e com várias camadas de atuação. Com essa clareza, os associados sabem exatamente quem são os responsáveis por determinadas decisões, quem executa as ações no dia a dia e quem tem a função de aconselhar ou supervisionar.

Essa antecipação de funções e responsabilidades facilita a comunicação interna e a interação entre os membros, evitando disputas ou mal-entendidos sobre a distribuição de poderes e atribuições. Em uma divisão de responsabilidades bem definida, os associados podem entender rapidamente a quem recorrer em cada situação, o que reforça a confiança nas decisões da associação e promove a harmonia no ambiente organizacional.

Assim, a definição prévia dos tipos de órgãos não só fortalece a governança da associação, mas também contribui para a construção de uma estrutura eficiente e sem ambiguidades, tornando mais clara a atuação de todos os envolvidos.

Assembleia Geral

A Assembleia Geral é o órgão deliberativo mais importante de qualquer associação, exercendo uma função soberana na tomada de decisões que impactam diretamente sua estrutura e funcionamento. Composta pelos membros efetivos da entidade, em pleno gozo de seus direitos, a Assembleia Geral é responsável por assegurar a participação democrática e a transparência na gestão da associação. Ela tem a autoridade para deliberar sobre questões cruciais, como a eleição de dirigentes, a aprovação de regimentos internos e a reformulação do estatuto, permitindo que a associação se adapte conforme necessário para cumprir suas finalidades. A Assembleia Geral possui a característica de ser compreendida por vezes como órgão, evento ou processo, dependendo de como se faz referência a ela, sendo órgão o conjunto permanente dos associados efetivos, evento a sessão ou reunião convocada desse conjunto, sempre acompanhada dos termos “ordinária” (com previsão de data ou período no estatuto) e “extraordinária” (convocada para data e finalidade diversa daquela prevista no estatuto), podendo ainda a Assembleia Geral ser compreendida como um processo em si mesma, devido aos ritos necessários em sua atuação para determinados fins.

Além de decisões sobre a governança interna, a Assembleia Geral também tem um papel fundamental na fiscalização e no controle das atividades financeiras da associação, incluindo a aprovação do orçamento e a prestação de contas. Ela também pode decidir sobre assuntos estratégicos, como a aquisição ou alienação de bens, a absorção de outras entidades ou mudanças significativas na estrutura da associação. Em situações mais extremas, a Assembleia é a responsável por decisões sobre a destituição de membros da administração ou até mesmo a dissolução da associação. Dessa forma, a Assembleia Geral garante a estabilidade, a transparência e o cumprimento dos objetivos da associação, assegurando que todas as decisões sejam tomadas de forma participativa e em conformidade com os interesses de seus membros.

Importando soluções para a participação

Embora as associações civis, regidas pelos artigos 53 a 61 do Código Civil, e os condomínios, tratados em outra parte do Código, não sejam a mesma coisa, algumas práticas administrativas dos condomínios podem ser adaptadas para as associações de outra natureza, sempre respeitando as especificidades de cada uma. Um ato frequentemente utilizado em condomínios, mas menos comum nas associações civis, é a representação dos associados em assembleia geral por meio de procurações. No contexto dos condomínios, a possibilidade de um condômino se fazer representar por outra pessoa é uma prática habitual, regulada pelo Código Civil, especificamente no artigo 1.335, inciso IV, que garante aos condôminos o direito de se fazerem representar nas assembleias por meio de procuração, com poderes expressos para votar nas deliberações.

Nas associações civis, embora essa prática não seja tão recorrente, ela pode ser igualmente válida e até benéfica para a administração, especialmente em assembleias gerais com grande número de associados. A previsão dessa possibilidade no estatuto da associação pode facilitar a participação dos membros, garantindo que aqueles que não podem comparecer ainda possam exercer seu direito de voto e influenciar as decisões da entidade. Assim, a adaptação de práticas como a utilização de procurações, comum em condomínios, pode ser uma solução eficiente para promover a participação democrática e a boa governança dentro das associações civis.

As procurações particulares e públicas são documentos legais que permitem a uma pessoa agir em nome de outra, mas diferem em sua formalidade e requisitos legais. A procuração particular é um documento privado, redigido pelas partes envolvidas, sem a necessidade de formalidades adicionais, embora possa ser reconhecida em cartório para maior segurança. Já a procuração pública é formalizada em cartório e registrada oficialmente, o que lhe confere maior robustez jurídica e validade perante terceiros. Esse tipo de procuração é exigido para atos de maior complexidade ou relevância, como transações imobiliárias ou a representação em processos judiciais.

O estatuto social de uma associação pode, inclusive, prever regras específicas sobre o uso de procurações para permitir que os associados se façam representar em assembleias, garantindo a participação mesmo àqueles que não podem comparecer. Isso assegura que todos os membros possam

exercer seu direito de voto e influenciar as decisões da entidade, mesmo na ausência física, desde que as condições de validade da procuração estejam claramente definidas no regulamento da associação.

A Assembleia é soberana?

A frase “a assembleia é soberana” tornou-se um mito frequentemente repetido no âmbito das associações privadas, gerando transtornos ao criar a falsa impressão de que a Assembleia Geral possui poder ilimitado. Esse entendimento equivocado pode levar a decisões que ultrapassam os limites do estatuto ou até mesmo contrariam a legislação vigente, prejudicando os direitos dos associados e a própria estrutura da associação. Na realidade, a soberania da Assembleia é restrita às matérias para as quais o estatuto lhe confere competência, sempre respeitando os direitos fundamentais e as normas legais. Embora a Assembleia Geral seja o órgão deliberativo máximo dentro de uma associação, isso não significa que ela possua soberania ilimitada. Na obra “Curso de Direito Civil Brasileiro”, Maria Helena Diniz trata das associações e da assembleia geral. Ela destaca a autonomia das associações, mas ressalta que a assembleia geral está sujeita a um controle judicial caso suas deliberações violem a legislação ou os direitos dos associados. Diniz reforça que a assembleia, embora tenha grande autoridade dentro da associação, deve respeitar os limites impostos pelo direito e, por isso, sua suposta soberania representa apenas a prerrogativa sobre as principais decisões, mas ainda assim, de forma limitada.

A expressão “soberania” no contexto de uma associação deve ser entendida dentro dos limites estabelecidos pelo próprio estatuto e pela legislação. A Assembleia Geral é soberana apenas nas matérias para as quais o estatuto da associação lhe atribui competência. Isso significa que, embora ela tenha autoridade sobre questões internas, como a eleição de dirigentes, a aprovação de orçamentos e regimentos internos, ela não pode, por exemplo, modificar leis gerais, revogar direitos fundamentais ou adotar decisões que contrariem a legislação vigente ou a Constituição.

A soberania da Assembleia Geral é, portanto, relativa e restrita ao âmbito das atribuições que lhe são conferidas pelo estatuto e pela legislação pertinente. As decisões da Assembleia devem sempre respeitar os limites legais, especialmente no que se refere aos direitos dos associados e às normas gerais que regem as associações. Qualquer tentativa de alterar direitos fundamentais ou desrespeitar as normas legais, como a

Constituição Federal ou o Código Civil, seria inválida, pois a soberania da Assembleia não ultrapassa as fronteiras da legalidade. Assim, é importante que os associados compreendam que a Assembleia Geral não tem poder absoluto, mas sim um poder delegado pelas regras internas da associação, sempre subordinado à legislação e ao respeito aos direitos fundamentais de todos os indivíduos.

Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal, embora muitas vezes considerado um órgão consultivo ou de fiscalização, pode também exercer funções deliberativas em algumas situações, conforme o que for estabelecido no estatuto da associação. Em sua natureza deliberativa, o Conselho Fiscal tem um papel essencial na governança da associação, atuando como um mecanismo de controle e supervisão das finanças e das atividades da gestão. Sua principal função é assegurar que os recursos da associação sejam utilizados de maneira transparente, ética e dentro dos parâmetros definidos pela Assembleia Geral. Ele é responsável por analisar e emitir pareceres sobre a prestação de contas, a previsão orçamentária e outras questões financeiras importantes, garantindo que a gestão da associação cumpra com as exigências legais e estatutárias.

O Conselho Fiscal é composto por membros eleitos pela Assembleia Geral, o que lhe confere um caráter democrático e transparente. Essa eleição é crucial para assegurar que os integrantes do Conselho sejam escolhidos pelos próprios associados, garantindo a confiança e a representatividade. A presença de um Conselho Fiscal deliberativo contribui para a credibilidade da associação, pois oferece uma camada adicional de fiscalização e controle, evitando a possibilidade de má gestão ou desvio de recursos. Assim, a atuação do Conselho Fiscal, com sua função deliberativa, complementa a gestão da associação, assegurando sua conformidade com as normas e a boa utilização dos recursos.

A atuação do Conselho Fiscal em uma associação pode ser comparada à função do Tribunal de Contas em órgãos governamentais, como uma forma de controle externo e fiscalização. Assim como o Tribunal de Contas tem a responsabilidade de auditar e supervisionar a aplicação dos recursos públicos, garantindo que sejam utilizados de acordo com as leis e diretrizes orçamentárias, o Conselho Fiscal em uma associação exerce papel semelhante, mas no âmbito privado. Ele verifica a transparência e

a legalidade das contas e das ações financeiras da entidade, assegurando que os recursos sejam aplicados de forma ética e conforme as normas do estatuto e a Lei. Em seu livro “Curso de Direito Civil Brasileiro”, Diniz aborda a importância dos órgãos de fiscalização, como o Conselho Fiscal, dentro da estrutura organizacional das associações, destacando sua função de assegurar a transparência e a correta aplicação dos recursos da entidade.

Essa atuação é crucial tanto no setor público quanto no privado, pois oferece uma camada de controle que impede desvios financeiros e garante a boa gestão dos recursos. Em um contexto governamental, o Tribunal de Contas contribui para a confiança da população nas administrações públicas, ajudando a prevenir corrupção e má gestão. Da mesma forma, em uma associação, o Conselho Fiscal protege os interesses dos associados e a integridade da organização, proporcionando transparência e confiança nas operações financeiras da entidade. Ambos, Tribunal de Contas e Conselho Fiscal, desempenham papéis essenciais na manutenção da responsabilidade e da governança, sendo fundamentais para a saúde financeira e a credibilidade tanto das instituições públicas quanto privadas.

Uso de meios eletrônicos

O uso de meios eletrônicos e virtuais para a realização de reuniões, assembleias e eleições dentro de uma organização é uma prática moderna e eficaz para garantir a participação e facilitar a gestão, especialmente em tempos de distanciamento social ou em situações que exigem maior flexibilidade. A implementação dessas ferramentas deve seguir um processo de convocação formal e transparente, conforme estipulado no estatuto da associação, para garantir que todos os membros tenham o mesmo acesso à informação e à participação nas deliberações. A plataforma utilizada deve ser idônea, comprovadamente segura e capaz de garantir a integridade das votações e a confidencialidade dos votos dos associados.

No caso das eleições e assembleias relacionadas à Diretoria e Conselho Fiscal, a exigência de que a plataforma seja operada por uma equipe técnica externa visa assegurar a imparcialidade e a segurança do processo. Isso evita possíveis conflitos de interesse e garante que o processo de votação seja conduzido de forma independente e sem manipulações, em conformidade com os princípios democráticos da organização. Além disso, a coleta e armazenamento adequado dos dados das eleições são essenciais

para garantir que os resultados sejam fidedignos e possam ser auditados, caso necessário.

Diretoria Executiva

A Diretoria Executiva é responsável por coordenar as diversas atividades da organização, dividindo-se em áreas como administração, finanças, educação, cultura, desportos e patrimônio. Cada uma dessas áreas é fundamental para o funcionamento adequado da entidade, e a especialização das diretorias permite uma gestão mais eficaz e focada. A definição clara dos mandatos e a possibilidade de reeleição única ajudam a garantir a renovação da liderança e evitam a centralização de poder, equilibrando a experiência com a inovação necessária para a evolução da organização.

Embora possa haver a exigência de pré-requisitos para o ingresso nos cargos, a princípio não é essencial estabelecer credenciais tão rigorosas para todos os cargos, mas é importante que, conforme a organização cresce e suas atividades se tornam mais complexas, sejam definidos critérios adequados para garantir que os gestores possuam a escolaridade necessária para desempenhar suas funções.

A responsabilidade da administração é crucial para o sucesso da organização. Os gestores devem tomar decisões de forma transparente, ética e eficiente, sempre alinhadas com os interesses da associação e de seus membros. A estrutura da Diretoria Executiva, com funções bem definidas e a possibilidade de ajustes nas exigências de qualificação, visa garantir uma gestão competente, responsável e em conformidade com os princípios de boa governança, adaptando-se às necessidades da entidade conforme ela evolui.

O substituto legal

Ter um artigo específico sobre o substituto legal no estatuto de uma organização é fundamental para garantir a continuidade da gestão e a estabilidade da instituição em casos de vacância ou afastamento temporário de membros da Diretoria Executiva. A vacância de um cargo de liderança pode ocorrer por diversos motivos, como falecimento, destituição, renúncia ou afastamento temporário, e um procedimento claro para lidar com essas situações é essencial para evitar a paralisação das atividades e a

insegurança organizacional. O artigo sobre o substituto legal estabelece de forma objetiva como e quem assumirá as funções do cargo vago, seja de maneira temporária ou permanente, o que facilita a tomada de decisões rápidas e a manutenção da governança.

A importância de se prever a substituição imediata e a ordem de sucessão está na garantia de que a administração da entidade nunca ficará sem liderança, mesmo em circunstâncias inesperadas. A designação de suplentes ou a indicação de um substituto pelo colegiado do órgão afetado, como o Conselho Fiscal ou a Diretoria Executiva, proporciona um mecanismo de sucessão que minimiza os riscos de descontinuidade nas ações e políticas da organização. Isso também contribui para a manutenção da confiança dos membros da associação, pois sabem que a gestão será conduzida de maneira organizada e eficiente, mesmo em situações de imprevistos.

Além disso, a definição de um processo claro para a substituição de cargos vago e as regras para a escolha do novo líder em caso de impasse ou vacância definitiva são essenciais para evitar disputas internas e garantir que a tomada de decisões seja feita de forma democrática e consensual. Isso fortalece a governança da organização, proporcionando transparência e estabilidade, essenciais para a manutenção do bom funcionamento e da integridade da associação.

O presidente

O presidente de uma associação tem um papel central e multifuncional, sendo responsável por representar legalmente a entidade perante órgãos públicos, judiciais e extrajudiciais, podendo delegar poderes e nomear procuradores quando necessário. Ele também convoca e preside reuniões da Diretoria Executiva e assembleias (ordinárias e extraordinárias), garantindo o funcionamento democrático e organizado da associação.

O presidente de uma associação, embora tenha um papel de destaque, não é uma figura isolada ou um poder distinto dentro da estrutura da entidade. Ele integra a Diretoria Executiva, que é um dos órgãos administrativos da associação, ao lado da Assembleia Geral e do Conselho Fiscal. Isso significa que o presidente não é eleito individualmente, mas ingressa no cargo a partir da eleição da Diretoria como um todo, reforçando que sua atuação deve ser sempre alinhada aos interesses coletivos e às decisões tomadas em conjunto. Essa condição serve como um lembrete

de que o presidente não é um “rei” ou um líder autônomo, mas sim parte de um corpo administrativo que deve agir de forma colaborativa e democrática, respeitando as diretrizes estabelecidas pela Assembleia Geral.

Nesse contexto, o presidente exerce funções estratégicas e operacionais, como representar a associação legalmente, convocar e presidir reuniões, gerenciar recursos financeiros em conjunto com o diretor financeiro e apresentar relatórios anuais à Assembleia Geral. No entanto, todas essas atribuições devem ser desempenhadas com transparência e em sintonia com os demais membros da Diretoria, evitando centralização de poder ou decisões unilaterais. Essa estrutura reforça que o sucesso da associação depende da cooperação entre todos os órgãos e membros, e o presidente, como parte integrante da Diretoria, deve sempre agir como um facilitador e representante dos interesses coletivos, e não como uma figura autoritária ou independente.

Competência dos diretores

A descrição completa e clara das competências de todos os diretores no estatuto de uma associação é fundamental para garantir a eficiência administrativa, a transparência e a harmonia no funcionamento da entidade. Ao definir de maneira precisa as atribuições de cada membro da Diretoria, o estatuto evita ambiguidades que podem levar a conflitos de competências, sobreposição de funções ou, por outro lado, omissões em áreas importantes. Por exemplo, ao especificar que o presidente é responsável por representar a associação legalmente e convocar reuniões, enquanto o diretor financeiro cuida especificamente da gestão dos recursos e o diretor de projetos coordena as atividades operacionais, cria-se uma divisão clara de responsabilidades. Isso não só facilita a organização interna, mas também assegura que todas as áreas essenciais da associação sejam devidamente atendidas, sem dependência excessiva de uma única figura.

Além disso, a clareza nas competências descritas no estatuto reforça a governança democrática e a responsabilização de cada diretor perante a Assembleia Geral e o Conselho Fiscal. Quando todos sabem exatamente quais são suas funções e limites, fica mais fácil cobrar resultados e avaliar o desempenho individual e coletivo da Diretoria. Isso também contribui para a prevenção de conflitos internos, já que as decisões e ações podem ser tomadas com base em diretrizes previamente estabelecidas e aceitas por todos os membros. Em resumo, a descrição detalhada das competências no

estatuto não só organiza a estrutura administrativa, mas também fortalece a credibilidade e a sustentabilidade da associação, assegurando que ela funcione de maneira transparente, eficaz e alinhada aos seus objetivos sociais.

Conflito de interesses

Pouca coisa é tão comum entre as Associações privadas quanto a controvérsia entre as funções da Diretoria e do Conselho Fiscal quando observamos a forma mais utilizada para a investidura nos postos desses órgãos. Trata-se da eleição em chapa conjunta entre todos os membros da diretoria e do Conselho Fiscal, um que por regra deve ser fiscalizado pelo outro. É recomendado não apenas separar as chapas, mas, se possível, estabelecer candidaturas independentes para cada vaga no Conselho.

Outro fator que deve ser considerado é o interesse material de dirigentes sobre a atuação da associação representar um potencial desvio de finalidade, isso quando se incorre na busca de vantagens econômicas pessoais. Vale lembrar que a jurisprudência já consolidada permite a desconsideração da personalidade jurídica de associação civil é possível, mas limitada aos dirigentes

Em 13 de dezembro de 2023, a Terceira Turma do STJ decidiu que é admissível a desconsideração da personalidade jurídica de uma associação civil, porém a responsabilidade patrimonial deve se restringir aos dirigentes da entidade. A decisão destaca que a extensão dessa responsabilidade aos demais associados é inaplicável, considerando a influência limitada destes na gestão da associação.

A destituição de membros da Diretoria e do Conselho Fiscal

A existência de regras claras e bem definidas sobre a destituição de membros da diretoria e do conselho fiscal é um elemento importante para a estabilidade e o bom funcionamento de uma associação. Essas regras, que devem constar no estatuto social, precisam especificar de maneira precisa as hipóteses de justa causa e os procedimentos a serem adotados, evitando interpretações subjetivas ou decisões arbitrárias. A justa causa deve incluir situações concretas que afetem negativamente a entidade, como o descumprimento de obrigações estatutárias, o uso inadequado de recursos, conflitos de interesse, condutas graves ou a perda de confiança

devidamente comprovada. A definição clara dessas hipóteses ajuda a evitar que a destituição seja utilizada de forma indevida, como meio de perseguição ou retaliação, assegurando que ela ocorra apenas em situações que realmente justifiquem a medida. Além disso, o estatuto deve prever procedimentos que garantam o direito à ampla defesa do membro acusado, a deliberação por um órgão competente, como a Assembleia Geral, e a substituição adequada, de modo a preservar a continuidade das atividades da associação. Sobre a hipótese de destituição de um dirigente, Nelson Rosevald enfatiza o comando estatutário sobre a questão.

A destituição ou substituição de dirigentes de uma associação deve seguir as disposições previstas no seu estatuto social, que regulará as condições para o preenchimento de cargos vagos, inclusive por substituição de caráter temporário ou definitivo, sempre observando o princípio da autonomia associativa (Rosevald, 2015, p. 105).

A falta de normas claras sobre a destituição pode levar a conflitos internos, insegurança jurídica e até mesmo à judicialização de disputas, o que pode prejudicar a imagem e o funcionamento da entidade. O Código Civil de 2002, em seu artigo 59, destaca a importância do estatuto como instrumento regulador das relações internas, cabendo à associação estabelecer as regras para a manutenção e a perda de cargos. Dessa forma, a elaboração de um estatuto detalhado e democrático, que contemple hipóteses de justa causa e procedimentos transparentes, contribui para a transparência, a equidade e a credibilidade da associação perante seus membros e a sociedade. Essa previsão estatutária não apenas protege a entidade de abusos e irregularidades, mas também reforça a confiança dos associados na gestão coletiva, alinhando-se aos princípios de boa governança e ao interesse social.

As eleições

As eleições em uma associação são um momento fundamental para a renovação da gestão e a democratização das decisões, exigindo regras claras e transparentes para garantir a legitimidade do processo. O estatuto social deve estabelecer critérios objetivos de elegibilidade, que definam quem pode concorrer aos cargos da diretoria e do conselho fiscal. Esses critérios podem incluir, por exemplo, a exigência de ser associado há um determinado período, estar em dia com as obrigações estatutárias (como o pagamento de contribuições) e não ter sido penalizado por infrações

graves. A definição dessas regras evita ambiguidades e assegura que apenas membros comprometidos com os objetivos da associação possam participar do processo eleitoral, fortalecendo a credibilidade da entidade.

O processo eleitoral também deve ser detalhado no estatuto, com um cronograma claro e objetivo que contemple todas as etapas, desde a convocação da Assembleia Geral Eleitoral até a posse dos eleitos. O cronograma deve incluir prazos para a apresentação de candidaturas, a divulgação das chapas, a realização de debates (se aplicável) e a votação. Além disso, é importante definir as regras para a votação, como o quórum necessário, o sistema de votação (secreto ou aberto) e os critérios de apuração. A transparência em todas as etapas do processo eleitoral é essencial para evitar disputas e garantir que os resultados sejam aceitos por todos os associados. Um processo bem estruturado e democrático reforça a confiança na gestão da associação e assegura que os eleitos representem verdadeiramente a vontade da maioria.

Patrimônio social

A definição clara do patrimônio da associação, separando-o do patrimônio particular dos associados, é um aspecto importante para a transparência e a sustentabilidade financeira da entidade. Essa distinção ajuda a garantir que os recursos da associação sejam utilizados exclusivamente em prol de seus objetivos sociais, evitando conflitos de interesse e desvios de finalidade. Além disso, a separação patrimonial protege os associados de eventuais responsabilidades pelas dívidas da entidade, uma vez que a associação, como pessoa jurídica, possui autonomia patrimonial. Para assegurar essa separação, é necessário adotar práticas de contabilidade regular, que permitam o registro e o controle de todas as movimentações financeiras, bem como a elaboração de orçamentos anuais que planejem as receitas e despesas de forma responsável.

A prestação de contas é outro elemento relevante para a gestão transparente e democrática da associação. Ela deve ser realizada de forma periódica, com a apresentação de relatórios financeiros detalhados à Assembleia Geral, permitindo que os associados acompanhem a utilização dos recursos e avaliem a eficiência da gestão. Essa prática fortalece a confiança dos membros na diretoria e atende a obrigações legais, como as previstas no Código Civil Brasileiro (artigo 55), que exige a elaboração de balanços patrimoniais e demonstrações contábeis. A prestação de contas

também serve como um mecanismo de prevenção contra irregularidades, como desvios de recursos ou má gestão, contribuindo para a integridade da entidade.

Por fim, é relevante que a associação mantenha reservas financeiras para garantir sua estabilidade e capacidade de enfrentar imprevistos ou crises. Essas reservas podem ser constituídas a partir de superávits orçamentários, doações ou outras fontes de receita, e devem ser geridas com prudência. A existência de reservas permite que a associação continue cumprindo seus objetivos mesmo em períodos de dificuldade financeira, além de viabilizar investimentos em projetos de longo prazo. Em conjunto com a separação patrimonial, a contabilidade regular e a prestação de contas, a formação de reservas reforça a sustentabilidade e a credibilidade da entidade, assegurando sua perenidade e o cumprimento de sua missão social.

Por mais que uma entidade sem fins lucrativos não vise o lucro, ela jamais poderá se desvencilhar da necessidade de financiamento de suas ações e para a sua própria manutenção. As associações precisam ser estimuladas a desenvolverem sua saúde financeira. Nossa proposta envolve a abertura de um fundo de reserva de segurança para ser usado em emergências, incluindo incremento da folha de pagamento de funcionários em momentos de dificuldades.

Hierarquia das normas

Em uma associação privada, se o estatuto não for suficientemente claro, as normas internas podem se contradizer ou conflitar. Sendo assim, é importante determinar objetivamente uma hierarquia entre as normas internas para que não venham decisões contraditórias de fontes diferentes sobre as quais fique difícil identificar qual delas terá valor.

Quando o estatuto não é suficientemente claro, as normas internas, como regimentos, regulamentos e resoluções, podem entrar em conflito, gerando incertezas e disputas. Para evitar essa situação, é essencial estabelecer uma hierarquia normativa objetiva, na qual o estatuto ocupe o topo, por ser o documento fundacional que define os princípios e objetivos da associação. Abaixo dele, seguirão, imediatamente, as decisões da Assembleia Geral, a partir daí devem estar as normas complementares, como regimentos internos, que detalham procedimentos específicos, e, por fim, as resoluções pontuais, que tratam de questões circunstanciais.

Essa estrutura hierárquica assegura que, em caso de contradição, a norma superior prevaleça, garantindo a harmonia e a legitimidade das decisões. Além disso, é crucial estabelecer e respeitar prazos claros para a apresentação de recursos, questionamentos ou impugnações, incorporando o instituto da preclusão, que impede a revisão de questões já decididas ou não arguidas no tempo oportuno. Esse mecanismo evita a perpetuação de conflitos e assegura a segurança jurídica.

A definição clara dessa hierarquia, aliada à obediência a prazos preestabelecidos, contribui para a transparência e a eficiência administrativa, evitando interpretações subjetivas que possam levar a conflitos internos. A preclusão, nesse contexto, atua como um instrumento de pacificação, ao impedir que questões já resolvidas sejam reabertas indefinidamente, preservando a estabilidade das decisões. A adoção de critérios objetivos, como a data de publicação ou a especificidade da norma, também pode auxiliar na resolução de eventuais divergências. Em última análise, a organização hierárquica das normas internas e a observância de prazos não apenas fortalecem a governança da associação, mas também reforçam a confiança dos associados na gestão da entidade, assegurando que as decisões sejam tomadas com base em diretrizes claras, consistentes e tempestivas.

Reforma estatutária e extinção da associação

A reforma do estatuto de uma associação privada é um processo que deve ser conduzido com rigor, uma vez que o estatuto é o documento basilar que regula a organização, os direitos e os deveres dos associados, bem como as normas de funcionamento da entidade. Para que a reforma seja válida, é necessário seguir as regras previstas no próprio estatuto, que geralmente exigem a convocação de uma assembleia geral extraordinária, com quórum específico e maioria qualificada para aprovação das alterações. Essas mudanças podem incluir ajustes na estrutura administrativa, na finalidade da associação ou em outros aspectos relevantes, desde que respeitem os princípios legais e os objetivos originais da entidade. A reforma estatutária deve ser documentada e registrada em cartório para produzir efeitos perante terceiros, garantindo a regularidade e a validade jurídica do processo.

Já a extinção da associação é um ato mais complexo e definitivo, que também deve seguir as disposições estatutárias e legais. A decisão pela dissolução deve ser tomada em assembleia geral, com quórum e maioria

qualificada, e deve considerar o destino do patrimônio da entidade, que, em regra, deve ser destinado a outra instituição com fins semelhantes, conforme previsto no estatuto ou na Lei.

Mudança e adaptação de regras sem dificuldades

As mudanças e atualizações estatutárias podem ser difíceis as vezes de se concretizarem devido a necessidade de quórum qualificado e principalmente pelo fato de que alterar com frequência as regras do Estatuto podem reduzir a credibilidade no sentido político, diante dos associados, além de representar um custo com os registros em cartório. Uma opção muito útil e mais flexível é reservar os pormenores das normas internas para um ou mais regimentos internos, que não necessitam de registro em cartório e podem ser alteradas sem a convocação obrigatória da Assembleia Geral.

Quórum de fundação

A Lei brasileira não estabelece um número mínimo para a fundação de uma entidade privada sem fins lucrativos, mas deixa claro a pluralidade do corpo fundador, que em tese seriam duas pessoas, mas admitir que uma dupla de pessoas se torne uma entidade coletiva parece tirar a credibilidade da tal associação. O fato é que o quórum mínimo de fundação, obviamente, é o mínimo necessário para a administração da nova entidade, correspondendo ao somatório de todos os cargos originários citados no estatuto social e seus possíveis suplentes, sendo cargo originário aquele resultante do processo eleitoral e(ou) estabelecido na assembleia de fundação. No entanto, uma associação pode ser planejada para ter um tamanho e ser registrada com outro devidamente esclarecido em disposições transitórias no estatuto, que são normas temporárias, com prazo de validade, descrevendo a primeira administração e a forma de chegar ao contingente normal de administradores e seus suplentes. No exemplo da entidade fictícia, Instituto Cenáculo (APÊNDICE A), elemento central resultante deste estudo, a primeira administração é determinada por uma norma temporária descrita em seu estatuto, estabelecendo um Conselho Provisório de Administração: CPA, formado por no mínimo três pessoas. Ou seja, a exemplo do Instituto Cenáculo, é legalmente possível que apenas três pessoas formem e registrem uma associação privada sem fins lucrativos.

Administração ininterrupta

A criação de um órgão a ser acionado em casos de falta de uma estrutura regular de administração, como um conselho provisório de administração, é de grande importância para garantir a continuidade das atividades da associação. Esse órgão temporário assume a responsabilidade de manter a gestão da entidade em funcionamento durante períodos de vacância, como a ausência de uma diretoria ou a impossibilidade de realizar eleições. Seu papel é assegurar que a associação não fique desgovernada, permitindo que decisões urgentes sejam tomadas e que as funções essenciais sejam mantidas até que a estrutura administrativa regular seja restabelecida.

A ausência de uma administração estável e a falta de um mecanismo provisório podem gerar riscos significativos para a associação. Sem uma liderança definida, a gestão pode se tornar desordenada, criando um clima de insegurança entre os associados e prejudicando a organização interna. Além disso, a falta de governança apropriada pode resultar em complicações financeiras, legais e de imagem, afetando a reputação da associação e comprometendo a realização de seus objetivos. Uma entidade sem gestão clara pode perder credibilidade, falhar em cumprir suas finalidades estatutárias e, em casos mais extremos, enfraquecer ou até desaparecer.

Portanto, a previsão de um conselho provisório de administração ou órgão equivalente é uma medida preventiva que assegura que a associação continue funcionando de forma coesa, mesmo durante períodos de crise ou transição. Essa estrutura provisória garante que a entidade mantenha sua operação dentro dos parâmetros estabelecidos no estatuto, protegendo seus interesses e os dos associados em momentos de instabilidade. De acordo com Silvio Rodrigues, em sua obra “Direito Civil— Parte Geral”, a estrutura de governança das associações deve ser estável, evitando a intermitência ou a falta de representação, o que prejudicaria a realização das finalidades sociais da entidade. A doutrina também defende a criação de mecanismos de governança que assegurem a continuidade administrativa, como conselhos provisórios ou medidas semelhantes, para garantir que a associação não fique desorganizada em períodos de transição.

Junta governativa

A proposta do CPA (Conselho Provisório de Administração) representa ainda a substituição de um órgão muito comum nas associações

privadas, incluindo entidades sindicais, que é a Junta Governativa. A referida junta é utilizada quando o conjunto de administradores sofre descontinuidade, na hipótese de mandatos vencidos sem novos administradores eleitos e sem um processo eleitoral em tempo hábil para substituir os antigos mandatários, o que também pode ocorrer em caso de destituições.

O termo “junta governativa” já foi utilizado na história do Brasil em momentos de conturbações políticas e administrativas, primeiramente em 1821, no contexto das Cortes Gerais Portuguesas iniciadas por movimentos liberais no ano anterior, que fizeram o rei Dom João VI regressar a Portugal e que, portanto, era também o contexto do governo do Príncipe Regente Dom Pedro, na transição das antigas capitânias para o formato de províncias e seus governos seriam exercidos por Juntas de Governo Provisório, movimentações políticas que antecederam a declaração de independência do Brasil, ocorrida já no ano seguinte e executada pelo próprio Príncipe Regente. Esse formato foi utilizado depois também no período republicano, entre 1930 e 1931, desta vez sob o título de Junta Governativa Provisória, onde o contexto era a chamada revolução de 30, com a deposição do presidente e a ascensão da era Vargas, sendo reutilizada em 1961, no contexto da renúncia do presidente Jânio Quadros, na intervenção militar de 1964 e no afastamento temporário do presidente General Costa e Silva, dessa vez por motivo de doença.

Em suma, a Junta Governativa é uma herança de termos utilizados em contextos de governos provisórios no país, em circunstâncias de plena insegurança jurídica com normas e instituições enfraquecidas, especialmente em períodos de intervenções militares, o que é uma contradição ao que desejam os fundadores de associações privadas quando incluem esse termo em seus estatutos, visto que esse órgão seria uma forma de segurança jurídica preestabelecida. Por isso, um órgão tão comum e necessário nas associações privadas deve, portanto, ser superado e renomeado, como no exemplo do CPA.

Considerações finais

Pode-se concluir que os objetivos desse estudo foram alcançados com a produção de um estatuto modelo, completo e coeso após uma análise abordando várias fragilidades estatutárias existentes em diversas associações privadas de São Luís. A construção de estatutos sob a égide da

segurança jurídica é essencial para garantir que essas entidades funcionem de forma coerente, transparente e eficaz.

Em resposta ao problema de pesquisa que questionava como a formulação de estatutos sociais claros, consistentes e juridicamente seguros pode minimizar conflitos internos em associações privadas, os resultados obtidos confirmaram a hipótese de que a utilização de regras brandas e abertas contribui para a obsolescência do associativismo na capital maranhense.

Portanto, de acordo com os resultados da pesquisa, estabelecer padrões internos claros é uma maneira importante de evitar conflitos e as consequentes desmobilizações resultantes nas entidades coletivas. As associações podem evitar conflitos desnecessários ao redigir estatutos mais claros e fáceis de entender, embora também precisem ser detalhados ao ponto de deixar o mínimo possível de contradições e lacunas sobre as relações previsíveis no âmbito interno das organizações.

Referências

ALMEIDA, Amador Paes de. **Manual das sociedades comerciais: direito de empresa**. São Paulo: Saraiva, 2018.

ALVES, Jones Figueiredo. **Novo Código Civil comentado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARAÚJO, Luciana Danielli de; QUEIROZ, Claudete Fernandes de. **Pesquisa bibliográfica, estratégias de buscas e fontes de informação: conceitos e abordagens**. Rio de Janeiro: Fiocruz/ICICT, 2020. 39 p. Reunião de trabalho, n. 1. Pesquisa Fórum Favela Universidade – Projeto Tecendo Diálogos. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/43528>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: [s. n.], 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Lei da Ação Civil Pública. Brasília, DF: Senado Federal, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm. Acesso em: 1 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Desconsideração da personalidade jurídica de associação civil é possível, mas limitada aos dirigentes**. Brasília, DF: STJ, 13 dez. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/13122023-Desconsideracao-da-personalidade-juridica-de-associacao-civil-e-possivel--mas-so-atinge-dirigentes.aspx>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Juiz não pode dispensar requisito exigido em estatuto para o ingresso em associação**. Brasília, DF: STJ, 17 mar. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/17032023-Judiciario-nao-pode-dispensar-requisito-exigido-em-estatuto-para-o-ingresso-em-associacao.aspx>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

FACCHINI NETO, Eugênio. A constitucionalização do direito privado. **Revista Iurisprudencia**, v. 2, n. 3, 2013. Disponível em: <https://www.revista.ajes.edu.br/index.php/iurisprudencia/article/view/121>. Acesso em: 2 dez. 2024.

FIUZA, César. **Direito civil: princípios jurídicos no direito privado: atualidades III**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: volume 1: parte geral**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação eficaz: melhorando a utilidade dos resultados da avaliação por meio de abordagens responsivas e naturalistas**. [S. l.]: Jossey-Bass, 1981.

MARTINS, Orleans Silva. Gestão contábil-administrativa nas organizações do terceiro setor. **Qualit@s Revista Eletrônica**, Paraíba, v. 6, n. 2, p. 1-5, 2007.

MARTINS, Thiago Penido. **Igualdade e autonomia privada: a eficácia do direito fundamental à igualdade no âmbito das relações jurídicas privadas contratuais e a proteção ao direito de livre desenvolvimento da personalidade humana**. 2015. 240 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 621-626, 2014. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2012.v17n3/621-626/pt>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MOUREIRA, Diogo Luna. O reconhecimento e a legitimação da autonomia privada: instrumento de afirmação da personalidade no direito privado. In: FIUZA, César (org.). **Direito civil: princípios jurídicos no direito privado: atualidades III**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**. Brasília, DF: Forense, 2010.

ROSENVALD, Nelson. **Direito das associações**. São Paulo: Atlas, 2015.

SÃO LUÍS (MA). **Lei Orgânica do Município de São Luís**. São Luís: Prefeitura Municipal, 1990. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SZTAJN, Rachel. Associações e sociedades. **Revista de Direito Mercantil, Econômico e Industrial**, v. 128, 2002. Disponível em: <https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/015-026.-SZTAJN-Rachel.-Associacoes-e-Sociedades.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

VALE, André Rufino do. Drittwirkung de direitos fundamentais e associações privadas. **Revista de Direito Público**, n. 9, p. 53-74, jul./set. 2005. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/500/1/Direito%20Publico%20n92005_Andre%20Rufino%20do%20Vale.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024.

Capítulo 4

ENTRE O DIREITO E A ESPERA: A MORA ADMINISTRATIVA NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MARANHÃO

Guilherme Mota Santana da Silva
Viviane Freitas Perdigão Lima

Introdução

O termo professor deriva do latim, guardando sua raiz etimológica no verbo *profiteri*, cujo significado remete ao ato de declarar, proferir e ensinar. Sob essa perspectiva original, a docência consolida-se como uma das funções estruturantes da sociedade moderna. Contudo, a transmissão intergeracional do conhecimento pressupõe a efetiva valorização do profissional incumbido desse encargo — dimensão que, historicamente, colide com a escassez de reconhecimento e com a precarização das condições de trabalho do magistério.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 consagra a previdência social como um direito fundamental de segunda dimensão, destinado a garantir a subsistência e a dignidade dos trabalhadores urbanos e rurais diante de contingências sociais. Os benefícios previdenciários operam como técnicas de substituição dos rendimentos do segurado, assegurando a manutenção econômica do núcleo familiar. Por conseguinte, a política de valorização dos profissionais de magistério deve transcender as garantias estritamente funcionais e remuneratórias da atividade, projetando-se obrigatoriamente sobre o direito à passagem para a inatividade.

Preenchidos os requisitos etários e de tempo de contribuição estipulados pelo ordenamento jurídico, os docentes fazem jus a uma jubilação digna. Dado o caráter nitidamente alimentar dessa prestação e o fato de configurar um direito exercido ao término da vida laboral, impõe-se ao regime de previdência o dever de concessão em tempo hábil, sob pena de esvaziamento de sua eficácia protetiva.

No cenário maranhense, os profissionais do magistério da rede pública de ensino básico vinculam-se ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), unidade responsável pela gestão previdenciária estadual. Todavia, esses educadores deparam-se com um panorama alarmante no que concerne à efetivação de suas aposentadorias. O prolongado hiato temporal verificado até a publicação das respectivas portarias de inativação expõe uma realidade de severas restrições de direitos e potenciais prejuízos financeiros aos servidores estaduais.

Diante de tal problemática, o presente estudo objetiva evidenciar a mitigação desse direito constitucional no Estado do Maranhão, quantificando a demora entre o protocolo do requerimento administrativo e a efetiva expedição da portaria de aposentadoria. Ademais, busca-se avaliar os reflexos patrimoniais e pecuniários que essa mora administrativa projeta sobre a esfera jurídica dos segurados, aferindo o preenchimento dos pressupostos que ensejam a responsabilidade civil objetiva do Estado.

A relevância da pesquisa ancora-se no imperativo de conferir visibilidade à violação de garantias funcionais perpetrada pelo poder público, uma vez que as barreiras burocráticas enfrentadas pelos professores no acesso à inatividade permanecem subnotificadas pela mídia institucional e desconhecidas pelo corpo social. Assim, este trabalho propõe-se a preencher uma lacuna acadêmica, diagnosticando de forma empírica e pioneira as disfunções operacionais da Administração Pública maranhense no trato com seus servidores.

Metodologicamente, a investigação delinea-se como exploratória, com abordagem mista (qualitativa e quantitativa). O desenho metodológico pauta-se nos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, mapeando o volume de pleitos administrativos de aposentadoria voluntária e discriminando o índice de demandas resolvidas. Para tanto, mensura-se o tempo médio de duração dos procedimentos para evidenciar a configuração da mora administrativa.

A coleta de dados empíricos viabilizou-se por meio de requisições de acesso à informação direcionadas à Controladoria-Geral do Estado (CGE), com o escopo de obter o quantitativo de processos administrativos de aposentadoria docente autuados no âmbito da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) entre os anos de 2018 e 2022, bem como o mapeamento do respectivo fluxo organizacional. A partir desse universo, verificou-se o percentual de feitos cuja portaria de inativação foi efetivamente

publicada no Diário Oficial do Estado até dezembro de 2023, delimitando a cronologia real do trâmite processual.

O marco teórico adota o conceito de aposentadoria sob a lente dos direitos fundamentais sociais, cuja proteção ultrapassa a lógica estritamente individualista e projeta-se como interesse difuso da sociedade (Ibrahim, 2012). Sob esse prisma, o direito ao benefício pressupõe uma temporalidade justa. Articulando essa premissa aos vetores que regem a Administração Pública — notadamente a eficiência e a razoável duração do processo —, resta evidente que o Estado tem o dever cogente de emitir decisões céleres e motivadas. Diante disso, analisa-se o impacto da inércia executiva sobre o patrimônio do segurado, investigando de forma crítica a legalidade da manutenção compulsória da contribuição previdenciária durante o período de mora.

Para melhor encadeamento lógico, o trabalho estruturação em três seções subsequentes. A primeira seção dedica-se ao enquadramento jurídico dos professores como servidores públicos e ao detalhamento das especificidades constitucionais e legais que regem a aposentadoria do magistério básico no Estado do Maranhão.

A segunda seção promove uma análise empírica sobre o itinerário procedimental administrativo e as competências dos órgãos internos envolvidos, expondo o tempo real de retenção dos autos e a dispersão temporal até a publicação do ato de inativação. Sequencialmente, perscrutam-se os gargalos operacionais que desencadeiam a vagarosidade estatal, debatendo a responsabilidade civil da unidade gestora à luz da jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Por fim, debruça-se sobre os efeitos financeiros da inércia do Poder Executivo no patrimônio dos docentes. Examina-se a natureza jurídica da contribuição previdenciária, seus limites constitucionais e o termo final para a cessação de sua incidência, demonstrando os prejuízos pecuniários suportados pelos professores que continuam sofrendo descontos compulsórios em sua remuneração enquanto aguardam, por anos, o desfecho do processo administrativo de aposentadoria.

Aposentadoria dos professores da Rede Pública do Ensino Básico Maranhense: um direito constitucional mitigado

Partindo da premissa de que a aposentadoria é um direito social constitucionalmente positivado, é dever do tomador de serviços ofertá-

la aos seus empregados da forma mais eficiente possível, garantindo o acesso digno da prestação previdenciária àqueles vinculados a determinado regime.

Por sua vez, cumpre destacar que a Lei nº 9.394 de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, assegura em seu art. 21, I, que o ensino básico é composto pela educação infantil, ensino fundamental e médio (Brasil, 1996). Tal organização conversa com o texto constitucional, que assenta no art. 211 a competência concorrente entre os Entes Federativos na organização dos seus sistemas de ensino (Brasil, 1988).

Ademais, a Carta Cidadã enfatiza no art. 211 que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino infantil e fundamental e os Estados nos ensinos fundamental e médio, agindo em mútua colaboração para o oferecimento de um ensino obrigatório e gratuito àqueles entre quatro e dezessete anos de idade (Brasil, 1988). Assim, o Estado do Maranhão organiza a educação básica na forma que a Constituição prevê, responsabilizando-se pelo ensino médio.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Nesse contexto, os educadores da referida base relacionada ao Ente Político em questão são servidores públicos estaduais e, por esta qualidade, são regidos pela Lei Complementar Estadual nº 073 de 2004 no que tange à seguridade social, isto é, estão vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Estado do Maranhão e devem ter seu direito social plenamente respeitado pelo Ente Empregador.

Ante o exposto, neste capítulo pretende-se analisar as regras que tangem tal concessão previdenciária dos profissionais de magistério da rede pública do ensino básico do Estado do Maranhão, pormenorizando as particularidades inerentes à aposentadoria dos professores.

Regras para a aposentadoria do professor

No tocante à aposentadoria do professor, seja qual for o regime, cumpre destacar que seus requisitos não seguem os mesmos critérios dos demais segurados. Nesse viés, registra-se que até meados de 1980, tal benefício era regulado com natureza especial, semelhante às atividades perigosas e insalubres, além de englobar os professores do ensino superior. A caracterização diferenciada adotada pelo Decreto nº 53.831/1964 justificava-se pela atividade de docência ter natureza penosa, portanto, entendida como especial. (Brasil, 1964).

Todavia, com o advento da Emenda Constitucional nº 18/1981, a nomenclatura especial e os docentes da graduação foram suprimidos. Entretanto, tal fato não descaracterizou as peculiaridades da profissão, que passou a ter seus benefícios previdenciários concedidos com requisitos reduzidos. Assim, atualmente, não se pode dizer que a função de magistério na educação básica concede aposentação especial, mas sim que faz jus a regras especiais (Brasil, 1981).

Não obstante, embora o legislador tenha superado o entendimento de que a docência é atividade penosa, manteve a redução de requisitos, prevendo no art. 40, §5º da Carta Cidadã que os profissionais que comprovarem exclusividade no efetivo exercício da educação básica, terão reduzidos cinco anos tanto no tempo de contribuição quanto na idade (Amado, 2022).

Assim, insta gizar que, visando definir o que é função de magistério, a Lei nº 11.301/2006 regulamentou que serão consideradas as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em

seus diversos níveis e modalidades, inclusive as atividades de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico, retirando a aplicabilidade da súmula 726 do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2006).

Além do mais, os requisitos para concessão do benefício em questão dependem do regime previdenciário a que se vinculam os profissionais de magistério. No caso vertente, o Estado do Maranhão adota um regime exclusivo para seguridade social, devidamente regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 073/2004, pelo Estatuto do Servidor Público Civil do Estado do Maranhão e pela Constituição Estadual. Dessa forma, os servidores deverão observar os critérios dos diplomas sobreditos no tocante à previdência.

Outro ponto que merece destaque é que a Emenda Constitucional nº 103/2019 repercutiu significativamente no sistema da seguridade pátria, modificando os requisitos da maioria dos benefícios previdenciários. Contudo, as mutações promovidas pelo Poder Constituinte Derivado não se estenderam aos regimes próprios estaduais, que observarão a legislação constitucional e infraconstitucional anteriores à reforma da previdência enquanto não promovidas alterações na legislação interna, nos termos do art. 4º, §9º da EC nº 103/2019. (Brasil, 1998)

Nesse viés, obedecendo aos comandos reformistas, o Estado do Maranhão promoveu sua própria reforma previdenciária por meio da Lei Complementar Estadual nº 209/2019. Entretanto, não dispôs sobre requisitos para aposentadoria. Portanto, como consectário lógico da hermenêutica constitucional, os servidores públicos estaduais deverão cumprir os pressupostos anteriores à Emenda para solicitarem o benefício em comento.

Assim, vislumbrando a mitigação de requisitos e conceituando a função de magistério que faz jus a esta benesse, os educadores maranhenses vinculados à rede básica de ensino público terão direito a se aposentar quando cumprirem 55 anos de idade e 30 anos de tempo de contribuição se homem e 50 anos de idade e 25 anos de tempo de contribuição se mulher, com exclusividade às funções supracitadas. Além disso, ambos precisam comprovar 10 anos de serviço público e 05 no cargo em que se der a aposentadoria (Brasil, 1988).

Dissertadas as peculiaridades da profissão de docência, a mitigação dos requisitos previstos na Constituição Federal, os profissionais enquadrados na função e magistério e, por consequência, os requisitos aplicáveis à aposentadoria voluntária por tempo de contribuição dos

professores da rede pública de ensino básico maranhense, permite-se entender o caráter principiológico do benefício em comento, discutindo, à luz da doutrina, possíveis violações a este direito fundamental.

Princípios constitucionais atrelados à prestação previdenciária.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. (Melo, 2014, p. 54).

Seguindo os ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Melo, referência nacional no âmbito administrativo, pode-se descrever um princípio como um mandamento nuclear que define a lógica e racionalidade de um sistema normativo. Tais preceitos sustentam os alicerces de qualquer ramo jurídico, inclusive do direito previdenciário.

A prestação dos benefícios da previdência social emana dos direitos fundamentais de segunda dimensão, que configuram as liberdades positivas, ou seja, são os direitos sociais que os cidadãos possuem e que são oferecidos pelo Estado. Nesta senda, os princípios constitucionais aplicam-se para garantir o oferecimento desses direitos aos seus titulares. (Ibrahim, 2012).

Desta feita, os mandamentos deontológicos constitucionais servem de base para a estruturação da seguridade social. Um exemplo dessa afirmativa é a aplicação do princípio da igualdade, sedimentado pelo art. 5º, caput, da Constituição Federal. Tal positivação irradia sua lógica ao direito previdenciário, concatenando a prestação desse benefício com requisitos diferentes para homens e mulheres e consolidando, pois, a ideia da igualdade material.

Sob essa ótica, leciona Sérgio Pinto Martins que a proclamação desses pressupostos distintos dá validade à igualdade, pois uma suposta violação estaria presente apenas se o legislador estabelecesse requisitos iguais para segurados com realidades diametralmente divergentes (Martins, 1999).

Noutra ponta, considerado como o preceito securitário mais importante para o direito previdenciário, o princípio da solidariedade sustenta os pilares do caráter contributivo da previdência social. Esta matriz

constitucional pode ser analisada, sem prejuízos de outras interpretações, sob duas óticas distintas.

Como tradução da proteção coletiva, é o princípio da solidariedade que fornece um manto protetor sobre os segurados, fornecendo-lhes um amparo social em situações não programadas e inusitadas. Dessa forma, por meio de pequenas contribuições individuais, geram-se recursos suficientes para resguardar cenários pré-estabelecidos ou o fim da vida laboral (Ibrahim, 2012).

No entanto, a mesma norma deontológica consolida a natureza cogente das parcelas contributivas, pois os trabalhadores são coagidos a contribuir, porquanto esta cotização individual é crucial para a manutenção do caráter protetivo da previdência.

Nessa esteira, conclui Fábio Zambitte Ibrahim que esse elemento estruturante do sistema securitário gera uma legítima expectativa de receber uma futura prestação vinculada ao salário. Dessa forma, a solidariedade não se presta a justificar arbítrios, não podendo o tomador de serviços usurpar cotizações realizadas ou impor contribuições descabidas (Ibrahim, 2012).

Com efeito, permite-se destacar que o benefício de aposentadoria tem caráter nitidamente alimentar. Assim, deve ser oferecido pelo gerenciador prestacional de forma que não seja ofendida a expectativa ao recebimento dos proventos. Ademais, deve-se observar que, quando for parte a administração pública, esta deve observar parâmetros de atuação, em obediência à Constituição Federal.

Não obstante o Estado tenha que atuar conforme a lei ordenar, consoante o princípio da legalidade, também deve atuar de forma razoável, sem arbitrariedades. Assim, o princípio da razoabilidade serve como um mecanismo para controlar a discricionariedade administrativa. Trata-se, portanto, de um parâmetro avaliativo dos atos do Poder Público para analisar se este está agindo conforme o valor superior do ordenamento jurídico: a justiça (Barroso, 2022).

Nesse sentido, a administração pública, empregadora por excelência dos servidores públicos, deve atuar de forma razoável, não sendo aceitáveis atos dolosamente arbitrários ou omissões claramente desarrazoadas perante seus empregados, destacando-se, por conseguinte, ofensa à celeridade administrativa. (Barroso, 2022).

Aliás, nos termos do art. 5º, LXXVIII, a Carta Política assegura a todos, em âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo, que deve ocorrer de forma célere e eficiente (Brasil, 1988).

Nessa contenda, segundo Ingo Sarlet, o direito ao processo justo implica sua duração em “tempo justo”, ou seja, o princípio da celeridade e a disposição constitucional acima constituem peça fundamental para a promoção e manutenção da confiança social na efetividade da ordem jurídica (Sarlet; Marinoni, 2022).

Em suma, a aposentadoria é um direito fundamental de natureza social, devendo ser garantida a todos os trabalhadores que cumprirem os requisitos legais. Outrossim, é dever do Estado atuar de forma razoável, eficiente e célere, conferindo o benefício previdenciário em tempo justo, dado seu caráter alimentar e sua função social. (Brasil, 1988).

Todavia, no Estado do Maranhão, são malferidos os princípios basilares que regem a natureza da aposentação e a atuação da administração pública, cenário que, na visão de Celso Antônio Bandeira de Melo (2014), é a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Assim, pretende-se apresentar a mitigação dessas regras impositivas que ensejam anos de espera pela portaria de aposentadoria dos profissionais da educação básica estadual.

Nesse condão, a utilização dos entendimentos doutrinários transcritos é vital para solucionar a problemática em questão, pois ajuda a compreender o caráter fundamental da aposentadoria, esclarecendo a relação direta entre a atuação do Poder Público e a celeridade nos procedimentos administrativos.

Assim, direitos constitucionais como a celeridade processual, o acesso digno ao benefício previdenciário e proteção da confiança social estão sendo arduamente malferidos em relação aos professores da rede pública do ensino básico maranhense, que completam os requisitos para gozar do benefício, realizam o pedido administrativo e aguardam anos pela decisão final do Poder Executivo Estadual.

Ante o exposto, permite-se adentrar na demonstração da mora administrativa, evidenciando o tempo de duração de um procedimento que deveria ser curto, mas acaba se prolongando por anos e provocando consequências preocupantes aos profissionais de magistério do Estado.

A real duração do processo administrativo até a concessão do benefício ao servidor: limites da responsabilidade do estado na demora da análise do pedido

Sob a ótica principiológica, não há dúvidas acerca do flagrante desmazelo com os mandamentos constitucionais explícitos e implícitos. Todavia, os diplomas legais que disciplinam matérias específicas para o caso concreto também estão envoltos em um emaranhado de descaso em relação às aposentadorias dos professores do Estado do Maranhão.

Neste capítulo serão colacionadas as regras específicas inerentes ao processo administrativo no âmbito do Poder Executivo Estadual, apresentando o tempo de duração médio desses procedimentos entre a autuação do pedido do benefício e a publicação da respectiva portaria, bem como elencando as possíveis causas dessa demora e perquirindo, ao final, a responsabilidade da unidade gestora em relação a esta mora estatal.

O pedido de aposentadoria junto ao órgão competente

Os profissionais do magistério já especificados, ao cumprirem os requisitos outrora mencionados, terão duas alternativas funcionais: realizar o pedido de aposentadoria ou continuar as atividades. No segundo caso, ao decidirem pela permanência das funções, farão jus ao abono disciplinado pelo art. 40, § 19 da Carta Magna, equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória (Brasil, 1988):

Art. 40, § 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. (Brasil, 2019).

Por sua vez, caso optem por realizar o pedido de aposentadoria voluntária, após o requerimento, poderão continuar as atividades e perceber o abono de permanência até a conclusão do processo administrativo, ou após sessenta dias da solicitação, com a devida instrução do tempo de contribuição, poderão afastar-se das funções sem prejuízos remuneratórios, conforme faculta a Constituição Estadual:

Art. 22, § 6º O servidor, após sessenta dias decorridos da apresentação do pedido de aposentadoria voluntária, instruído com prova de ter completado o tempo de serviço necessário à obtenção do direito, poderá cessar o exercício da função pública, independente de qualquer formalidade e sem prejuízo de sua remuneração (Maranhão, 1989).

À luz de tantas possibilidades, aqueles que desejarem gozar do benefício previdenciário poderão solicitá-lo junto à Unidade Regional de Educação correspondente. Atualmente, são dezenove unidades distribuídas pelo Estado, conforme organograma disponibilizado no site da Secretaria de Educação (Secretaria de Estado da Educação, 2023).

Nesse contexto, o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão informa os documentos necessários para a elaboração do pedido, dentre os quais se destacam: o requerimento fornecido pelo IPREV; documentos de identificação do servidor; termo de posse ou afins; certidão positiva de aposentadoria; fichas financeiras atualizadas a partir do ano de 1994, dentre outras declarações. (Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão, 2018).

Avulta notar que os documentos funcionais que demonstram a data de admissão no cargo devem coincidir com a data informada na ficha financeira, o que inexoravelmente comprova o tempo de contribuição do solicitante, ou seja, os documentos carreados no momento do pedido junto à unidade educacional estão aptos a instruir o processo administrativo.

Realizado o requerimento, fixa-se a data de autuação do procedimento extrajudicial, que dará início à árdua espera pelo acesso à aposentação do servidor estadual. Nessa premissa, é importante compreender o rito processual e os órgãos que atuam nesse processo até a publicação da portaria.

O trâmite processual administrativo

Entender o rito processual para a consolidação do benefício é fundamental para questionar os motivos da mora estatal. Nessa contenda, este tópico será destinado à compreensão dos caminhos percorridos a partir o pedido de aposentadoria voluntária até o efetivo gozo da prestação previdenciária.

A coleta dos dados a seguir fora feita mediante ofício destinado à Secretaria de Educação do Estado do Maranhão, que obteve respostas sobre o trâmite deste procedimento e a descrição de cada setor administrativo

responsável pelos andamentos processuais até a publicação da respectiva portaria.

Cumprе ressaltar, outrossim, que a disposição dos setores internos é a regra, mas devido às peculiaridades de cada caso, a ordem dos procedimentos pode ser diferente ou órgãos distintos dos que foram informados podem ser invocados para analisar e participar do trâmite interno.

Assim, após a autuação do pedido junto à Unidade Regional de Educação correspondente, este será encaminhado pela Supervisão de Protocolo à Secretaria Adjunta de Gestão de Pessoas – SAGEP, que receberá o processo e o encaminhará à Superintendência de Recursos Humanos – SUARH, que enviará os autos à Supervisão de Movimentação Funcional – SUMOF, responsável por operacionalizar a ação (Maranhão, 2024).

Ao receber o pedido, a equipe técnica da SUMOF irá analisar a documentação anexada e, estando em conformidade, atualizará a Certidão de Tempo de Contribuição do professor. Caso contrário, abrirá diligência para que sejam satisfeitas as pendências (Maranhão, 2024).

Ato contínuo, regularizado o feito, a superintendência competente atualizará a ficha financeira e contracheques do servidor, remetendo os autos ao IPREV para que seja proferido despacho acerca do deferimento do pedido. Estando apto o requerimento, o Instituto de Previdência elabora o ato de aposentadoria e providencia sua publicação no Diário Oficial do Estado (Maranhão, 2024).

Ademais, cumpre destacar que o art. 26 da Lei Complementar nº 073 dispõe que a aposentadoria voluntária somente irá vigorar após a publicação da portaria no diário oficial (Maranhão, 2004). Portanto, o profissional de magistério não estará aposentado enquanto perdurar o processo administrativo, embora possa se afastar das atividades funcionais sessenta dias após a instrução do tempo contributivo.

Dentre tantas opções e caminhos, o objetivo primordial deste capítulo é apresentar a demora do Poder Público em expedir o ato de aposentação do profissional de magistério. Para tanto, permite-se analisar o tempo médio entre a autuação do pedido administrativo e a portaria que finda o procedimento extrajudicial.

Tempo entre a autuação do procedimento administrativo e a expedição da portaria de aposentação

Visando apresentar a tese principal deste capítulo: a demora na concessão do benefício previdenciário, foram feitos ofícios destinados à Controladoria Geral do Estado buscando saber quantos pedidos de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição do professor chegaram à Secretaria de Educação entre os anos de 2018 e 2022, bem como os números dos processos administrativos e as respectivas datas de autuação.

Recebidos os dados, pesquisou-se pelos números informados, os quais tiveram suas portarias publicadas no Diário Oficial do Estado até dezembro de 2023. Dessa forma, dentre os que foram ultimados, comparou-se a data do requerimento outrora informada com a data da expedição da portaria e concluiu-se o período de duração dos processos administrativos.

O amplo recorte temporal fora propositalmente escolhido para demonstrar que a vagariedade do Estado do Maranhão não pode ser justificada exclusivamente pela pandemia do COVID-19, eis que antecede a calamidade eclodida em 2020. Por conseguinte, a presente seção evidenciará em números a mora no acesso à aposentação por parte dos professores da rede pública de ensino básico.

Nesse contexto, a primeira análise diz respeito ao número de requerimentos administrativos e as portarias expedidas anualmente, evidenciando a taxa de expedição dos atos de concessão.

A título de exemplo, no ano de 2018, antes da eclosão da pandemia sobredita, a Secretaria de Educação do Estado informou que recebera 316 (trezentos e dezesseis) pedidos administrativos para aposentadoria voluntária de profissionais do magistério do ensino básico. A partir das informações cedidas pelo órgão estadual, em pesquisa pelos números dos processos administrativos, concluiu-se que até dezembro de 2023, dessas solicitações, apenas 21 (vinte e um) professores tiveram suas aposentadorias publicadas.

Nesse período, a taxa de ultimação desses procedimentos fora de 6,6% (aproximadamente sete por cento), isto é, a cada cem professores que desejavam gozar da aposentadoria no ano de 2018, até dezembro de 2023 apenas sete conseguiram.

São dados alarmantes, mas não isolados. A ínfima taxa de publicação das portarias tem sido uma constante no Estado do Maranhão, como se pode observar na tabela do quadro I deste certame.

Quadro 1: Indicadores de eficiência e taxa de expedição de portarias de aposentadoria docente no Estado do Maranhão (2018-2022)

Ano base	Quantidade de requerimentos administrativos	Quantidade de portarias publicadas até 12.2023	Taxa de expedição
2018	316	21	6,6%
2019	442	38	8,6%
2020	1132	151	13,3%
2021	451	203	45%
2022	805	75	9,3%

Fonte: Autores (2026).

A luta diária para transmitir conhecimento aos educandos deveria ser recompensada com a valorização dos profissionais responsáveis. No entanto, ao invés disso, o descaso com a profissão é a realidade mais conhecida pelos docentes, principalmente no tocante à concessão de suas aposentadorias. Nessa premissa, cumpre analisar o tempo médio de duração entre a autuação do pedido do benefício até a respectiva aposentação do professor.

Nesta análise, comparou-se, a partir do número de cada processo administrativo, a data de autuação e a data da efetivação dos pedidos, obtendo o tempo de duração de cada procedimento. A partir dessa conclusão, fora calculada a média aritmética desses períodos, alcançando o tempo médio que o professor do ensino básico estadual aguarda para gozar do benefício pretendido.

Concluiu-se, portanto, que o período médio para expedição das portarias dos pedidos realizados nos anos de 2018 a 2022 foi de aproximadamente 33 (trinta e três) meses, chegando à média de 63 (sessenta e três) meses no ano de 2018, conforme excertos discriminados no quadro II.

Quadro 2: Relação entre a taxa de expedição de portarias e o tempo médio de tramitação dos processos de aposentadoria docente no Estado do Maranhão (2018-2022)

Ano base	Quantidade de requerimentos administrativos	Quantidade de portarias publicadas até 12.2023	Taxa de expedição	Tempo médio de duração do processo administrativo
2018	316	21	6,6%	63 meses
2019	442	38	8,6%	50 meses
2020	1132	151	13,3%	24 meses
2021	451	203	45%	13 meses
2022	805	75	9,3%	9 meses
Tempo médio geral				32,8 meses

Fonte: Autores (2026)

Ademais, ante à evidente mora administrativa, o Juizado Especial da Fazenda Pública do Termo Judiciário de São Luís/MA tem concedido a tutela provisória aos profissionais de magistério que aguardam anos pela publicação da portaria após a autuação do pedido administrativo:

JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA Nº 0805568-68.2024.8.10.0001. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR. DEMORA NA ANÁLISE DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. CONCEDIDA A LIMINAR PARA DETERMINAR A ULTIMAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

Trata-se de ação ordinária, na qual a demandante requer, de modo antecipado, que a administração pública conclua todos os atos necessários à resposta final do requerimento administrativo nº 0092116/2022. [...] Compulsando os autos, observa-se que o pleito de tutela de urgência não encontra nenhum óbice na Lei nº. 8.437/1992, razão pela qual se passa ao exame do requisito da probabilidade do direito alegado. Inicialmente, observo que as provas apresentadas demonstram que há verossimilhança nas alegações da demandante, devendo ser deferida a decisão liminar, para que seja determinada a imediata apreciação do requerimento administrativo nº 0092116/2022, feito em 2022 e até a presente data sem qualquer resposta, conforme documentos anexados na inicial. No mais, cabe à Administração apreciar, no prazo fixado pela legislação correlata, os pedidos que lhe forem dirigidos pelos interessados, não se podendo postergar, indefinidamente e sem

justificativa plausível, a análise dos requerimentos, sob pena de se violar os princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, conforme preceituam a Lei n. 9.784/1999 e os artigos 5º, inciso LXXVIII, e 37, caput, da Constituição Federal. Assim, considerando as provas apresentadas na exordial e por tudo que foi exposto, o pedido de tutela de urgência merece acolhida, havendo perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo vez que, o aguardo na prolação da sentença pode acarretar dano de difícil ou incerta reparação à requerente. [...]. Pelo exposto, com respaldo no art. 300 da Lei nº 13.105/2015 (CPC/2015), DEFIRO o pedido de tutela de urgência para que o demandado, ESTADO DO MARANHÃO, conclua todos os atos necessários à resposta final do requerimento administrativo nº 0092116/2022, de maneira fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária [...] (Maranhão, 2024).

No caso acima, a parte autora, professora da rede pública de ensino básico maranhense, solicitou o pedido de aposentadoria em 2022. No entanto, até fevereiro de 2024 não obteve qualquer resposta acerca do pedido. Com efeito, ajuizou ação judicial com pedido liminar para que o Estado fosse obrigado a concluir os atos necessários à resposta final do requerimento administrativo, tutela provisória que fora concedida pelo juízo.

Conclui-se, portanto, que o Poder Judiciário Maranhense compreende que a administração fazendária não pode postergar, indefinidamente e sem justificativa plausível, a análise dos requerimentos, sob pena de violar os princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, consoante julgado supracitado.

Ante o exposto, está vastamente comprovado que há significativa mora do Poder Público em relação às aposentadorias de seus servidores do magistério. No entanto, pode-se perceber que a duração dos procedimentos tem diminuído com o passar dos anos. Dessa forma, é importante refletir sobre as possíveis causas que levam o Estado a submeter seus administrados a essa condição.

Possíveis causas da demora injustificada do Estado do Maranhão

Como já explanado neste capítulo, ao completar os requisitos para se aposentar, o servidor poderá dirigir-se à Unidade Regional de Educação correspondente e solicitar o benefício instruindo o pedido com a documentação exigida pelo IPREV. No entanto, nem sempre o docente

colaciona os documentos necessários, o que pode acabar retardando a decisão no requerimento.

A má instrução do processo administrativo não é responsabilidade exclusiva do Poder Público, mas reflete má gestão do Estado no trato interno, eis que a disponibilidade de informações acerca das documentações necessárias para requerer o benefício previdenciário é divulgada de forma precária.

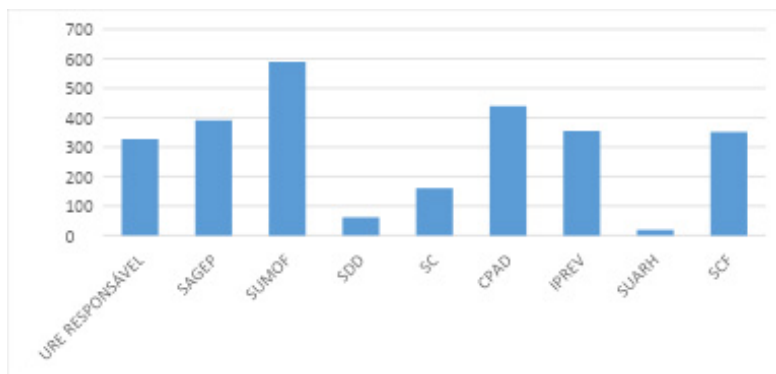
Portanto, no momento de pedir a aposentação, o professor da rede pública de ensino básico maranhense tem dificuldade de juntar os documentos capazes de instruir corretamente o procedimento extrajudicial, o que acarreta a demora para acessar o benefício desejado.

Outrossim, o trâmite administrativo pode ser um empecilho na efetividade da conclusão do requerimento, porquanto o processo passa meses trafegando entre os órgãos internos sem qualquer decisão, potencializando a espera dos professores.

Para comprovar tal argumentação, fora escolhida uma amostragem de dez processos dentre os que foram informados pela SEDUC e que tiveram sua movimentação interna estagnada por anos até a expedição da portaria. Após, foram analisadas as movimentações processuais em cada órgão interno do Estado, concluindo o tempo que os processos duraram em cada setor.

Nessa pesquisa, obteve-se um tempo médio de aproximadamente 590 (quinhentos e noventa) dias em que os processos administrativos permaneceram na Supervisão de Movimentação Processual – SUMOF sem a publicação da portaria, consoante da figura 01.

Figura 01: Tempo médio de retenção de processos de aposentadoria na Supervisão de Movimentação Processual (SUMOF)



Fonte: Autores (2026)

Cumprе ressaltar, a despeito do gráfico acima, que nem todo processo administrativo segue os trâmites descritos no subtítulo 3.2, justificando a presença de órgãos internos distintos dos que já foram descritos.

No entanto, considerando apenas os órgãos detalhados pela SEDUC no pedido de acesso à informação sobre o trâmite extrajudicial, obteve-se uma média de 1300 (mil e trezentos) dias em que os dez processos destacados tramitaram nestes setores, consoante quadro II.

Quadro 3: Dispersão temporal (em dias) do trâmite de processos de aposentadoria por órgão interno do Estado do Maranhão

NÚMERO DO PROCESSO	URE RESPON-SÁVEL	SAGEP	SUMOF	IPREV	SUARH	TOTAL DE DIAS
0277701/2019	253	333	768	150		1504
0111801/2022	61	638	44			743
0087233/2018	2254		1407	521	36	4218
212080/2021	1	111	491	861		1464
0166301/2022	55	538	38	5		636
0123211/2018	145		1098		2	1245
0275485/2019	144	643	852			1639
3916/2023	19	85	413			517
14903/2023			265	241		506
262570/2022	11		523			534
MÉDIA EM DIAS						1300,6

Fonte: Autores (2026)

Assim, os titulares dos requerimentos aguardam o acesso ao benefício por vários meses sem qualquer perspectiva de se aposentar, evidenciando a realidade angustiante dos milhares de professores vinculados à rede pública do ensino básico maranhense.

Insta gizar que o evidente descaso explícito neste certame pode ser justificado de várias formas, desde o argumento que indique falta de pessoal à alegação de que a troca na governança do Poder Executivo compromete o funcionamento dos órgãos da administração direta.

No entanto, não se pode olvidar que, seja qual for a tese estatal que justifique estes fatos, os dados acima elencados não permitem omitir que há

flagrante irresponsabilidade do governo maranhense com os profissionais de magistério, os quais enfrentam dificuldades para acessar uma prestação previdenciária de caráter nitidamente alimentar.

Por conseguinte, visando aquilatar as consequências que este descaso pode causar ao Poder Público, bem como a responsabilização que a vagarosidade estatal pode gerar, permite-se discorrer acerca da responsabilidade da unidade gestora.

Responsabilidade da unidade gestora em relação à mora administrativa

Vale ressaltar que, conquanto a administração pública mantenha a relação empregatícia com os servidores estaduais, os danos resultantes dessa relação são atribuídos ao Estado, eis que a administração fazendária não possui personalidade jurídica, ou seja, não é titular de obrigações e direitos na ordem civil (Di Pietro, 2015).

Ademais, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro que a responsabilidade do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, sejam eles lícitos ou ilícitos, que possam ser imputados a agentes públicos (Di Pietro, 2015).

Todavia, para que seja apurada a responsabilidade da unidade gestora, é necessário analisar as regras estaduais que disciplinam o processo administrativo, pois a partir da violação destes regramentos, corroborada com os dados coletados nesta pesquisa, permite-se falar em responsabilização pelos danos causados aos servidores.

Desta feita, a lei estadual nº 8.959/2009, que regulamenta o processo administrativo, define que, nesses procedimentos, a administração pública tem o dever de emitir decisão motivada em até trinta dias após a instrução processual, prorrogáveis por igual período, desde que devidamente justificado, ou seja, o tempo máximo para decidir o pleito extrajudicial é de sessenta dias (Maranhão, 2009):

Art. 57 - A Administração tem o dever de motivadamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 58 - Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período devidamente justificada.

A legislação supramencionada é inequívoca e vincula o Poder Executivo Estadual, entretanto, trata-se de uma utopia legislativa que se contrapõe a realidade, circunstância já comprovada pelo fato de que a média temporal para que o professor da rede básica de ensino público maranhense se aposente é de trinta e dois meses, conforme anexo II.

Portanto, haja vista o prazo máximo para emitir decisão no requerimento administrativo e a longa espera do servidor por esta resposta, conclui-se que há uma real indiligência do Estado, caracterizando-se a conduta, o dano e o nexos de causalidade necessários para configurar a responsabilidade objetiva do Ente Federativo.

Na mesma premissa, o Superior Tribunal de Justiça compreende que a demora injustificada do Estado para analisar o pedido de aposentadoria dá respaldo para que o servidor possa requerer a indenização pela espera:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DEMORA INJUSTIFICADA NA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA. DEVER DE INDENIZAR. 1. A demora injustificada da Administração em analisar o pedido de aposentadoria gera o dever de indenizar o servidor, que foi obrigado a continuar exercendo suas funções de maneira compulsória. Precedentes: AgRg, nos EDcl. no REsp n. 1.540.866/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 12/2/2016; AgRg no REsp 1.469.301/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 3/11/2014). 2. No caso, a Administração concedeu a aposentadoria pleiteada somente 03 (três) anos, 03 (três) meses e 09 (nove) dias após o protocolo do pedido, configurando manifesta demora injustificada a respaldar o dever de indenizar. 3. Agravo interno não provido. (Brasil, 2016)

Noutra análise, a Corte de Vértice considerou o prazo de um ano como tempo excessivo e configurou a mora administrativa neste período, reafirmando o entendimento de que a vagariedade estatal gera o dever de indenizar:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. REANÁLISE FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DEMORA INJUSTIFICADA NA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA. DEVER DE INDENIZAR O SERVIDOR. 1. **O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a demora injustificada da Administração em analisar o requerimento de aposentadoria - no**

caso, mais de 1 (um) ano - gera o dever de indenizar o servidor, que foi obrigado a permanecer no exercício de suas atividades. Precedentes: STJ, REsp 968.978/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/03/2011; AgRg no REsp 1.260.985/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/08/2012; REsp 1.117.751/MS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/10/2009. 2. No presente caso, fica evidente que eventual reforma do acórdão recorrido implicaria, necessariamente, em reexame do contexto probatório dos autos, providência vedada em sede de especial em virtude do óbice da Súmula 7/STJ. 3. Agravo interno desprovido. Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: “A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Francisco Falcão (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes (Brasil, 2018).

Vale mencionar que, levando em consideração que os princípios constitucionais sobreditos e as disposições legais acima transpostas estão sendo arduamente malferidos no Estado do Maranhão, bem como considerando os julgados da Corte da Cidadania, conclui-se que o tempo real desses procedimentos é indubitavelmente prejudicial aos profissionais de magistério, os quais devem ser indenizados por tais prejuízos.

Outrossim, os danos causados pelo desmazelo público vão além de questões físicas e psicológicas, pois adentram no patrimônio pecuniário dos docentes, que enquanto aguardam pela publicação da portaria almejada, recolhem contribuições controversas que incidem sobre sua remuneração.

Nesse condão, a próxima seção buscará analisar os limites da contribuição previdenciária, avaliando o momento em que deve parar de incidir e os efeitos financeiros que a demora para findar o requerimento pode gerar no patrimônio econômico desses profissionais prejudicados.

Contribuição para o fundo estadual de pensão e aposentadoria: até quando contribuir?

Ante o exposto nos capítulos anteriores, não há controversas de que há um descaso e que há consequências danosas aos professores da referida rede de ensino. Entretanto, a responsabilidade do Ente Político

pode ultrapassar os limites da indenização, adentrando, pois, na seara da restituição.

Por conseguinte, torna-se imprescindível a análise das contribuições para o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria enquanto os docentes aguardam por uma decisão administrativa, pois a incidência desses valores gera um prejuízo financeiro inenarrável aos profissionais do magistério.

O que é e para que serve o FEPA?

Consoante dispõe João Batista Lazzari, as regras sobre o custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social serão estabelecidas por cada ente da Federação, isto é, a Emenda Constitucional nº 103/2019 não modificou nem revogou a legislação estadual, distrital, ou municipal de cada ente que mantenha RPPS. Assim, vigoram todas as leis que versam sobre cada regime exclusivo (Lazzari; Castro, 2022).

Ademais, leciona o autor que os regimes previdenciários pátrios se caracterizam pelo modelo *beveridgeano*, proposto na década de 1940 por William Beveridge e pautado no ideal de que toda a sociedade contribui para a criação de um fundo previdenciário, do qual são retiradas as prestações para aqueles que venham a ser atingidos por algum dos eventos previstos na legislação de amparo social (Lazzari; Castro, 2022).

Nessa premissa, o sistema da Seguridade Social dos servidores públicos do Estado do Maranhão é regulamentado pela Lei Complementar nº 73/2004, que dispõe sobre diretrizes gerais e assegura o direito à assistência social, à saúde e à previdência do Ente Político:

Art. 1º - O Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais, reorganizado por esta Lei Complementar, visa assegurar o direito relativo à previdência social, à saúde e à assistência social de seus segurados ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas, compreendendo o conjunto de benefícios e serviços que atendam às seguintes finalidades [...] (Maranhão, 2004).

Em âmbito previdenciário, é constituído pelo Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA, que será alimentado pelas contribuições para o sistema. Nessa esfera, os segurados obrigatórios contribuem compulsoriamente para o Regime Exclusivo a que estão vinculados (Maranhão, 2004):

Art. 2º - O Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais será mantido pelo Estado do Maranhão, por seus Poderes,

pelas suas autarquias e fundações públicas e pelos segurados obrigatórios, e constitui-se pelo Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, de natureza previdenciária, e Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão – FUNBEN, de natureza assistencial, bem como pelo Tesouro Estadual que arcarão com a responsabilidade pelos benefícios e serviços correspondentes definidos nesta Lei Complementar, sendo-lhes destinados recursos próprios, inexistindo, entre os Fundos, em qualquer situação, solidariedade, subsidiariedade ou supletividade.

Parágrafo único - O Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA e o Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão – FUNBEN serão regidos segundo normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – CONSUP.

Instrumentalizado pelo modelo *beveridgeano* ou de repartição, as contribuições sociais garantem aos servidores do Estado-Membro prestações previdenciárias que possam cobrir eventos inesperados ou o fim da atividade laboral, concedendo, neste último caso, a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição (Maranhão, 2004):

Art. 43 - Os benefícios de aposentadoria, reserva remunerada ou reforma, concedidos a partir de janeiro de 1996, são custeados com recursos do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA e os concedidos até dezembro de 1995 são custeados com recursos do Tesouro Estadual, bem como as pensões decorrentes desses benefícios, até a sua total extinção.

Por conseguinte, o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria serve para organizar financeiramente a previdência social maranhense, alimentado com recursos provenientes dos tributos dos segurados contribuintes e utilizado para custear os proventos de inatividade garantidos pela Lei Complementar nº 073/2004.

Cumprе mencionar que a tributação social decorrente da prestação de serviço é plenamente legal. No entanto, como consequência da morosidade evidenciada na seção três desta pesquisa, tais recolhimentos têm causado efeitos pecuniários desagradáveis aos professores estaduais. Portanto, passa-se à análise da incidência da contribuição previdenciária, discorrendo sobre seus limites e algumas hipóteses excepcionais.

Incidência da contribuição previdenciária: limites e exceções

Nos termos do art. 3º Código Tributário Nacional, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Brasil, 1996).

Por sua vez, o art. 167, inciso XI da Constituição Federal dispõe que as contribuições previdenciárias constituem modalidade de contribuição para o custeio da seguridade social, afetadas ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência, disciplina que deve ser interpretada abrangendo os regimes previdenciários exclusivos (Brasil, 1988).

De arremate, segundo Frederico Amado, com exceção das contribuições dos segurados facultativos, essas verbas sociais amoldam-se perfeitamente no conceito narrado no Código Tributário, fato que é reiterado pela doutrina e jurisprudência majoritárias, fixando-se assim a natureza tributária das contribuições previdenciárias (Amado, 2023).

Além disso, o art. 43, §2º da lei 8.212/91, que regula o plano de custeio da seguridade social, estabelece a prestação de serviço como o fato gerador da incidência tributária, ou seja, incidirá a contribuição social quando o trabalhador exercer as atividades laborais correspondentes (Brasil, 1991).

Todavia, a Carta Política estabelece como exceção à regra a hipótese da incidência sobre os proventos dos aposentados e pensionistas, os quais também serão obrigados a recolher aportes sociais sobre o montante que ultrapassar o teto do Regime Geral, nos termos do art. 40, §18º (Brasil, 1988):

Art. 40, § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

De efeito, com exceção do segurado especial, o recolhimento destinado à previdência social será calculado sobre o salário de contribuição do trabalhador, parcela composta, em regra, por verbas remuneratórias decorrentes da profissão exercida (Amado, 2023). Logo, os docentes da rede pública de ensino básico maranhense deverão contribuir tomando como base as verbas que compõem o salário de contribuição.

Assim, considerando que a remuneração dos profissionais em questão não alcança patamares elevados, os proventos percebidos no momento da inatividade, na maioria dos casos, não ultrapassam o teto do Regime Geral da Previdência, que até o mês de junho de 2024 corresponde à R\$ 7.786,02 (sete mil setecentos e oitenta e seis reais e dois centavos), conforme a portaria n° 2 de 2024 publicada pelo Ministério da Previdência Social (Brasil, 2024):

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 2024, o salário de benefício e o salário de contribuição não poderão ser inferiores a R\$ 1.412,00 (um mil quatrocentos e doze reais), nem superiores a R\$ 7.786,02 (sete mil setecentos e oitenta e seis reais e dois centavos).

Portanto, na maioria dos casos, a contribuição para o fundo previdenciário maranhense não incidirá quando o servidor estiver aposentado, ou seja, por conta da mora administrativa, o trabalhador estatutário, que já deveria estar inativo e sem recolher a tributação, é obrigado a verter contribuições para o sistema, causando-lhe redução salarial em decorrência do desmazelo do Poder Público.

Em suma, a morosidade estatal para decidir os requerimentos de aposentação faz com que os solicitantes sofram prejuízos financeiros mensais, os quais não ocorreriam caso o Estado respeitasse as disposições legais e constitucionais que regulamentam o trâmite desses pedidos. Outrossim, os controversos recolhimentos são destinados ao Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria, que regula o custeio do RPPS maranhense.

Desta feita, compreendido o conceito e objetivos do FEPA, deve-se refletir sobre o momento em que os aportes tributários devem deixar de ser feitos ao fundo exclusivo.

Professor, até quando contribuir?

Consoante abordado acima, os profissionais de magistério são segurados obrigatórios da previdência própria, conforme disciplina a lei complementar estadual (Maranhão, 2004). No entanto, a incidência da contribuição previdenciária não é ininterrupta, devendo cessar em momento oportuno.

Aliás, cumpre recordar que a legislação estadual que versa sobre o trâmite processual administrativo dispõe que o prazo máximo para que o Poder Público decida motivadamente nesses requerimentos é de 30 (trinta)

dias, prorrogáveis por igual período se devidamente justificado (Maranhão, 2009).

Todavia, ocorre que, em regra, o Estado é silente nos procedimentos extrajudiciais, não justificando o porquê da demora. Dessa forma, embora o prazo legal possa ser flexibilizado, a constatação de 32 (trinta e dois) meses para concluir os atos necessários para expedir a portaria não pode ser ignorado, porquanto extrapola significativamente os trinta dias. Por logo, deve-se analisar caso a caso, pois caso o Estado justifique a omissão, o prazo será contado em dobro.

Não obstante, a Carta Política estabelece que os aportes em questão apenas incidirão no contracheque dos servidores inativos caso os proventos ultrapassem o teto do RGPS, o que não é a regra no Ente Federativo (Brasil, 1988). Nesse contexto, considerando o prazo máximo estabelecido em lei, a administração fazendária tem 60 (sessenta dias) para publicar o ato de aposentadoria do servidor.

Tal conclusão conversa com a Constituição Maranhense, que estatui a possibilidade de afastamento sem prejuízos remuneratórios 60 (sessenta) dias após a instrução do tempo de contribuição, ou seja, o legislador constituinte derivado, ao inserir tal comando, oferece ao servidor uma alternativa para que este não seja obrigado a continuar trabalhando após a comprovação do período contributivo (Brasil, 1989).

Por conseguinte, fixa-se a cessação da contribuição previdenciária, que deve findar no mesmo lapso temporal que o Estado tem para concluir o processo administrativo. De efeito, as deduções vertidas após esse período devem ser consideradas indevidas, eis que o docente já deveria estar aposentado, condição que, conforme ponderado acima, não incidirá o tributo.

Tal incidência permanente na remuneração do profissional gera danos aviltantes em seu poder aquisitivo, portanto, é de suma relevância refletir sobre estes efeitos e as possíveis formas de reparar tais prejuízos.

Efeitos pecuniários das contribuições vertidas após a demora na concessão da aposentadoria

Em suma, os dados coletados na presente pesquisa concluem pela mora no acesso à prestação social, fato corroborado pelo entendimento do Juizado Especial da Fazenda Pública do Termo Judiciário de São Luís/MA, juízo responsável por julgar causas que não excedem 60 (sessenta)

salários-mínimos, que tem concedido medida liminar para determinar que o Estado do Maranhão conclua processo administrativo.

Não obstante, conquanto a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça oriente-se no sentido de conceder indenização ao servidor pela demora injustificada na análise do pedido, a vagarosidade administrativa pode alimentar a base legal para uma possível restituição dos valores a título de contribuição previdenciária, pois, como cediço, a contribuição social possui caráter de tributo, consoante o art. 149 da Carta Política, os entendimentos doutrinários transcritos acima e a jurisprudência uníssona da Suprema Corte Pátria:

PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIAS RESERVADAS A LEI COMPLEMENTAR. DISCIPLINA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 45 E 46 DA LEI 8.212/91 E DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DO DECRETO-LEI 1.569/77. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. I. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. [...] III. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES. As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. Interpretação do art. 149 da CF de 1988. Precedentes. IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. Inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91, por violação do art. 146, III, b, da Constituição de 1988, e do parágrafo único do art. 5º do Decreto-lei 1.569/77, em face do § 1º do art. 18 da Constituição de 1967/69. V. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. São legítimos os recolhimentos efetuados nos prazos previstos nos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91 e não impugnados antes da data de conclusão deste julgamento (Brasil, 2008).

No entendimento acima, o Supremo Tribunal decidiu em Recurso Extraordinário com repercussão geral que o art. 149 da Constituição Federal deve ser interpretado no sentido de dar natureza tributária às contribuições da previdência social.

Nessa esteira, dada a natureza da contribuição em comento, o Código Tributário Nacional regulamenta uma seção acerca do pagamento indevido, dispondo que o sujeito passivo da relação tributária tem direito à restituição total ou parcial nos casos de cobrança ou pagamento espontâneo

de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável (Brasil, 1966):

Art. 165. O sujeito passivo tem direito, independentemente de prévio protesto, à restituição total ou parcial do tributo, seja qual for a modalidade do seu pagamento, ressalvado o disposto no § 4º do artigo 162, nos seguintes casos:

I - cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido;

Evidencia-se, outrossim, que o contribuinte, servidor, é o sujeito passivo da relação tributária. Nesta senda, respaldado no artigo supracitado, pode obter direito à restituição das deduções previdenciárias descontadas durante a demora estatal.

O dever do Estado de restituir estes aportes deve ocorrer a partir da constatação da demora injustificada, que inexoravelmente, deverá ser analisada em cada caso. No entanto, deverá observar o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias que o Ente Federativo possui para emitir decisão motivada no pedido extrajudicial, consoante a legislação de regência (Maranhão, 2009).

Avulta notar, por conclusão, que os descontos para o FEPA realizados mensalmente pelo Estado do Maranhão no contracheque dos profissionais de magistério da rede básica de ensino são descontos arbitrários, porquanto incidem a partir de violações legais da administração pública, fato que, além de configurar a responsabilização da gestão, pode gerar o dever de restituir tais deduções.

Por certo, são efeitos negativos causados no patrimônio financeiro dos educadores, que encontram dificuldades para acessar o benefício previdenciário. No entanto, embora sejam diretamente prejudicados pelo evidente descaso do Poder Público, enquanto sujeitos passivos da relação tributária, podem perquirir judicialmente a restituição dos descontos indevidos (Brasil, 1966).

Considerações finais

O presente estudo foi desenvolvido com o propósito de diagnosticar e conferir densidade científica a uma realidade crítica vivenciada pelos professores da rede pública de ensino básico do Estado do Maranhão, a qual permanece majoritariamente subnotificada pelos veículos de

comunicação e desconhecida pelo corpo social: a excessiva e injustificada dilação temporal no acesso à inatividade funcional. A análise empreendida permitiu descortinar os reflexos jurídicos e patrimoniais suportados por esses profissionais, evidenciando as patologias administrativas que resultam na desvalorização de uma das funções mais proeminentes da sociedade contemporânea.

No plano teórico, a investigação contextualizou a aposentadoria sob a égide dos direitos fundamentais sociais de segunda dimensão. Demonstrou-se que, por ostentar natureza nitidamente alimentar e constituir técnica de proteção social ao término da vida laboral, o benefício previdenciário deve ser concedido pela unidade gestora em tempo razoável, sob pena de esvaziamento da eficácia de suas garantias constitucionais.

No plano dogmático, promoveu-se o enquadramento dos profissionais do magistério como servidores públicos estatutários, detalhando as nuances que regem a concessão da aposentadoria especial. Sob o império das regras vigentes no período analisado, fixaram-se os requisitos cumulativos de elegibilidade, compreendendo as exigências de idade e tempo de contribuição (55 anos de idade e 30 anos de contribuição para homens; 50 anos de idade e 25 anos de contribuição para mulheres), associadas ao cumprimento mínimo de dez anos de efetivo serviço público e cinco anos no cargo em que se der o ato de aposentação.

A confrontação teórica evidenciou a severa violação dos postulados da celeridade processual, da eficiência e da razoabilidade. O cotejo doutrinário e jurisprudencial revelou o malferimento de preceitos que vinculam a atuação do Poder Público, convertendo o itinerário administrativo em um cenário de restrição ilegal de direitos.

O núcleo empírico do trabalho, viabilizado pelo tratamento dos dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), expôs o fluxo procedimental interno e mensurou a dispersão cronológica entre a autuação do pedido e a efetiva publicação da portaria concessiva. Constatou-se a alarmante média geral de 32,8 meses de tramitação para a conclusão dos feitos, acompanhada por taxas de vazão processual e expedição de atos que confirmam a inércia do aparato administrativo local.

A investigação detalhada das justificativas para essa morosidade demonstrou que eventos excepcionais, como a pandemia da COVID-19, não ostentam o condão de atuar como excludente de responsabilidade ou fundamento exclusivo para a ineficiência crônica do Estado. Esse diagnóstico subsidiou o exame da responsabilidade civil da unidade

gestora, alinhando a conduta omissiva do ente federado à jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que impõe ao Estado o dever de indenizar o servidor mantido compulsoriamente em atividade após o transcurso de prazo razoável para a concessão do benefício.

Por fim, identificaram-se os prejuízos de ordem patrimonial infligidos aos docentes. Restou assentado que as contribuições previdenciárias destinadas ao Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria (FEPA) não podem incidir de forma ininterrompida durante o período de mora injustificada da Administração Pública, sob pena de confisco e enriquecimento ilícito do Estado. Configurou-se, assim, o liame legal e doutrinário para que os educadores prejudicados possam pleitear a repetição do indébito quanto aos valores vertidos compulsoriamente nesse intervalo.

Não obstante o panorama severo, os dados longitudinais descortinam uma perspectiva prospectiva de melhora, caracterizada pela redução gradativa do tempo médio de tramitação ao longo dos anos. Embora esse indicador sinalize uma evolução positiva para o magistério da educação básica estadual, a permanência de patamares temporais distantes dos limites fixados na Lei Estadual nº 8.959/2009 demonstra que o sistema ainda carece de reformas estruturais.

Com o intuito de subsidiar o aperfeiçoamento da gestão pública e mitigar a litigiosidade, recomendam-se as seguintes ações propositivas: primeiramente, o aprimoramento dos canais de comunicação institucional, mediante o investimento na formulação e ampla disseminação de rotinas informativas, como cartilhas e guias de orientação nas unidades escolares, com o escopo de sanar as assimetrias que comprometem a fase de instrução documental dos requerimentos pelos professores; em segundo lugar, a otimização do fluxo processual interno através da reestruturação das secretarias e autarquias envolvidas (SEDUC, SUMOF e IPREV), operando a redistribuição de pessoal e o redimensionamento da força de trabalho para suprir os deficits operacionais causadores dos gargalos de retenção dos autos; e, por fim, a digitalização e automação de procedimentos, aplicando mecanismos de auditoria digital dos requisitos de elegibilidade, conferindo transparência, rastreabilidade e impessoalidade à marcha processual.

Conclui-se, em suma, que dar publicidade aos achados desta pesquisa transcende o interesse estritamente acadêmico; constitui um imperativo de controle social e defesa da cidadania. A garantia de uma transição célere e digna para a inatividade dos profissionais da educação configura o patamar

mínimo de eficácia de um direito fundamental assegurado pela ordem constitucional, cuja implementação vincula o Poder Público aos ditames da justiça social e da eficiência administrativa.

Referências

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário: tomo I**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

AMADO, Frederico. **Curso de direito previdenciário**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964**. Dispõe sobre a aposentadoria especial instituída pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 mar. 1964.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006**. Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 maio 2006.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MPS/MF nº 2, de 11 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social – RPS. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 483398/PR 2014/0050325-7**. Responsabilidade civil

do Estado. Demora injustificada na concessão da aposentadoria. Dever de indenizar. Agravante: Estado do Paraná. Agravado: Orácio Perini. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF: STJ, 2016. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1694600/DF 2017/0213844-6**. Servidor público. Aposentadoria. Reanálise fático-probatória. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Responsabilidade civil do Estado. Demora injustificada na concessão da aposentadoria. Dever de indenizar o servidor. Agravante: Distrito Federal. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF: STJ, 2018. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 556664/RS**. Natureza tributária das contribuições para a Seguridade Social. Recorrente: União. Agravado: Novoquim Indústria Químicas Ltda. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 2008. Acesso em: 22 jun. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Aposentadoria para professores**. São Luís: IPREV, 2018. Disponível em: <https://iprev.ma.gov.br/aposentadoria-para-professores/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de direito previdenciário**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**. São Luís: Imprensa Oficial do Estado do Maranhão, 1989.

MARANHÃO. **Lei Complementar Estadual nº 073, de 4 de fevereiro de 2004**. Dispõe sobre o Sistema da Seguridade Social dos Servidores do Estado do Maranhão. Diário Oficial do Estado do Maranhão: São Luís, 2004.

MARANHÃO. **Lei Complementar Estadual nº 219, de 26 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o cumprimento, no Estado do Maranhão, do disposto na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Diário Oficial do Estado do Maranhão: São Luís, 2019.

MARANHÃO. **Lei Estadual nº 8.959, de 8 de maio de 2009**. Estabelece normas gerais para a elaboração e tramitação dos atos e processos administrativos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão. Diário Oficial do Estado do Maranhão: São Luís, 2009.

MARANHÃO. **Lei Estadual nº 9.860, de 1º de julho de 2014**. Estatuto e Plano de Carreiras, Cargos e Remunerações dos integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica. Diário Oficial do Estado do Maranhão: São Luís, 2014.

MARANHÃO. Juizado Especial da Fazenda Pública. **Ação ordinária nº 0805568-68.2024.8.10.000**. Servidor público. Professor. Demora na análise da aposentadoria voluntária. Concedida a liminar para determinar a ulatimação do processo administrativo. Autora: Jaqueline Costa Lopes. Réu: Estado do Maranhão. São Luís: Juizado Especial da Fazenda Pública, 2024. Acesso em: 22 jun. 2024.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Organograma**. São Luís: SEDUC-MA, 2023. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/organograma>. Acesso em: 22 jun. 2024.

O PODER JUDICIÁRIO COMO GESTOR ORÇAMENTÁRIO INDIRETO: A JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO SEGURADO ESPECIAL E SEUS REFLEXOS FISCAIS

Emilly Amorim Dantas

Introdução

A Previdência Social brasileira constitui um dos principais instrumentos de proteção social destinados à garantia da dignidade humana e à redução das desigualdades sociais. No meio rural, essa proteção assume relevância ainda maior, considerando as condições históricas de vulnerabilidade enfrentadas pelos trabalhadores camponeses, especialmente os segurados especiais. Os benefícios previdenciários rurais representam um mecanismo essencial de inclusão social e de manutenção da subsistência de milhares de famílias brasileiras, funcionando, inclusive, como um propulsor do desenvolvimento econômico de pequenos municípios economicamente dependentes dessas transferências de renda.

Contudo, embora exista robusta previsão constitucional e legal para o acesso a esses direitos, grande parte dos trabalhadores rurais enfrenta severos obstáculos na esfera administrativa. A autarquia previdenciária frequentemente impõe rigorismos formais na análise da comprovação documental da atividade rural, gerando um contingente expressivo de indeferimentos. Diante da barreira administrativa e da premente necessidade de subsistência, milhares de trabalhadores recorrem ao Poder Judiciário para a obtenção de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Nesse contexto de intensa litigiosidade, emerge o problema de pesquisa que norteia este estudo: de que maneira a atuação do Poder Judiciário, ao conceder benefícios previdenciários rurais a segurados

especiais por meio da via judicial, impacta e redireciona a execução orçamentária da Previdência Social no Brasil?

Para responder a essa questão, o presente artigo tem como objetivo geral analisar o impacto financeiro e orçamentário decorrente da judicialização dos benefícios previdenciários rurais dos segurados especiais. Especificamente, busca-se mapear os principais gargalos no processo administrativo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que impulsionam a busca pela via judicial; identificar o perfil das decisões judiciais favoráveis aos trabalhadores rurais; e mensurar o reflexo econômico dessas concessões na distribuição de recursos estatais e na gestão do orçamento público.

A relevância deste tema e o conseqüente impacto da pesquisa justificam-se pela necessidade de compreender as repercussões macroeconômicas da concretização de direitos sociais pelo aparato judicial. Sob a ótica social, a investigação evidencia o papel da justiça como última trincheira contra a desproteção do trabalhador do campo. Sob a perspectiva fiscal e de gestão pública, o estudo contribui para o debate contemporâneo acerca da sustentabilidade do sistema previdenciário, demonstrando que o Judiciário deixou de exercer uma função meramente passiva de resolução de conflitos, passando a atuar como um relevante agente de gestão indireta do orçamento estatal e coautor na implementação de políticas públicas.

O olhar teórico que fundamenta esta análise ancora-se nas teorias da Judicialização das Políticas Públicas e do Ativismo Judicial, dialogando diretamente com a tensão conceitual entre o princípio da Reserva do Possível e a Garantia do Mínimo Existencial. Sob essa lente teórica, investiga-se o fenômeno em que a esfera judicial passa a interferir na competência alocativa do Poder Executivo, tensionando a harmonia entre os poderes ao converter decisões jurídicas em diretrizes de destinação de receitas públicas.

Para alcançar os objetivos propostos, o presente trabalho está estruturado em quatro seções subsequentes. Na primeira seção, realiza-se a revisão de literatura e a fundamentação do marco teórico acerca da judicialização e do direito previdenciário do segurado especial. A segunda seção detalha os procedimentos metodológicos, explicitando os critérios de coleta e análise de dados. A terceira seção é dedicada à apresentação e discussão dos resultados econômicos e jurídicos identificados.

Ao final, o estudo busca demonstrar que o Judiciário, ao conceder benefícios previdenciários em larga escala, exerce influência concreta na execução orçamentária da Previdência Social, consolidando-se como relevante agente de gestão indireta do orçamento público.

Evolução histórica e dogmática da seguridade social no meio rural brasileiro

A Constituição Federal de 1988 definiu a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações destinadas à garantia dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Trata-se de medidas que visam estabelecer a justiça social, garantindo o acesso a esses três pilares, mediante redistribuição de renda e assistência aos menos favorecidos (Rocha; Muller, 2020, p. 30).

A construção da Seguridade Social no Brasil foi resultado de um longo processo histórico de reivindicações sociais. Durante décadas, os trabalhadores rurais permaneceram marginalizados das políticas de proteção estatal, sendo somente incorporados ao sistema previdenciário de forma mais ampla após a Constituição de 1988.

O trabalhador rural esteve historicamente excluído dos regimes previdenciários inicialmente voltados aos trabalhadores urbanos e industriais. A Previdência Social brasileira surgiu formalmente em 1923, com a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682), mas contemplava apenas determinadas categorias profissionais urbanas.

A inclusão mais efetiva dos trabalhadores rurais ocorreu apenas em 1971, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), responsável pela concessão de benefícios básicos aos trabalhadores do campo (Castro; Lazzari, 2020, p. 455).

Com a Constituição Federal de 1988, consolidou-se o princípio da igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais, garantindo-se proteção previdenciária mais ampla e tratamento jurídico mais equilibrado.

A previdência rural passou, então, a desempenhar função essencial de combate à pobreza e de promoção da dignidade humana, especialmente em regiões economicamente vulneráveis. Nesse sistema, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a eventos de imprevisíveis (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário), ou outros que a lei entende ser necessário destinar amparo financeiro (maternidade, prole,

reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços (Castro; Lazzari, 2020, p. 120).

Foi apenas com a promulgação da CFRB/98 que houve a equiparação entre os sexos, assim como entre os trabalhadores urbanos e rurais. Apesar de terem seus direitos consagrados pela Constituição Federal 1988, os ruralistas precisaram esperar bastante tempo para que o Estado os reconhecesse.

Dessa forma, a Previdência Social rural ultrapassa a dimensão jurídica e assume caráter de política pública estruturante, indispensável para redução das desigualdades sociais e regionais.

Os vetores princípios da seguridade social e a vulnerabilidade do segurado especial

Os princípios da Seguridade Social funcionam como fundamentos interpretativos e estruturais do sistema previdenciário brasileiro.

Entre os princípios mais relevantes aplicáveis aos segurados especiais, destaca-se o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. O princípio está consagrado no inciso I do parágrafo único do art. 194 da CF/88, e no inciso I do art. 2º da LBPS, com a pretensão de proteger todas as pessoas contra todas as situações de risco social (Brasil, 1988).

Outro princípio fundamental é o da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Ressalta-se que antes da Constituição de 1988, os trabalhadores rurais recebiam proteção previdenciária significativamente inferior à destinada aos trabalhadores urbanos (Rocha; Muller, 2020, p. 55). A nova ordem constitucional buscou eliminar essas desigualdades históricas, garantindo aos trabalhadores rurais acesso aos mesmos benefícios assegurados à população urbana.

Também merece destaque o princípio da solidariedade, “princípio portador das diretrizes essenciais da seguridade e da previdência social, como, aliás, de todos os direitos sociais” (Rocha; Muller, 2020, p. 50). Esse princípio pressupõe atuação coletiva do Estado e da sociedade na manutenção do sistema previdenciário.

No âmbito rural, a solidariedade assume importância ainda maior, uma vez que muitos segurados especiais possuem baixa capacidade contributiva e dependem da atuação estatal para acesso à proteção previdenciária.

Outro importante princípio correlato aos segurados especiais é o da garantia do benefício mínimo. O § 2º do art. 201 da Constituição Federal determina como princípio de Previdência Social a garantia de renda mensal não inferior ao valor do salário mínimo, no em relação aos benefícios substitutivos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho (Brasil, 1988).

Por fim, o princípio da seletividade consagra um critério distintivo para a escolha das prestações previdenciárias disponibilizadas (quais as contingências sociais que serão cobertas pelo sistema de proteção social em face de suas possibilidades financeiras) (Rocha; Muller, 2020, p. 57).

O enquadramento jurídico do segurado especial e adinâmica dos benefícios campesinos

O segurado especial é categoria específica de segurado obrigatório da Previdência Social. Enquadram-se nessa categoria os trabalhadores rurais que exercem atividade em regime de economia familiar, sem utilização permanente de empregados, incluindo produtores rurais, pescadores artesanais e membros do núcleo familiar que participem da atividade rural (Art. 11, VII, Da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991).

Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes (Brasil, 2008).

Os segurados especiais possuem tratamento diferenciado quanto à forma de contribuição previdenciária. Em vez de recolhimentos mensais obrigatórios, a contribuição ocorre mediante incidência sobre a comercialização da produção rural.

Entre os principais benefícios destinados aos segurados especiais estão: aposentadoria por idade rural, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-acidente, auxílio-reclusão.

Em se tratando da aposentadoria rural, esta é destinada ao trabalhador que exercera atividade rural, em regime de economia familiar ou como segurado especial, atendendo aos requisitos específicos estabelecidos (Savaris, 2023, p. 51). Trata-se de benefício devido aos trabalhadores rurais que comprovarem o período mínimo de 180 meses trabalhados na

atividade rural, além da idade mínima de 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher. Essa modalidade se difere da aposentadoria urbana, sobretudo, pela idade (Brasil, 1991). Caso não atinja o tempo mínimo, o trabalhador pode optar pela aposentadoria híbrida, que combina tempo rural e urbano, mas com idade igual à urbana.

Já os benefícios por incapacidade dependem da comprovação da condição de segurado especial e da demonstração da incapacidade laboral.

Ainda, será devido o salário-maternidade por 120 dias à segurada especial, que comprove o exercício de atividade rural nos últimos 10 meses imediatamente anteriores à data do parto ou do requerimento do benefício, quando requerido antes do parto, mesmo que de forma descontínua (art. 93, § 2º, do Decreto nº 3.048/99, com a redação conferida pelo Decreto nº 5.545/2005). Em sede de decisão, o STF considerou inconstitucional a exigência de carência para o salário-maternidade, eliminando, assim, esse obstáculo para ter acesso ao benefício.

A pensão por morte rural também possui relevante função social, sendo destinada aos dependentes do segurado falecido que mantinha qualidade de segurado ou já possuía direito adquirido a benefício previdenciário (Brasil, 1991).

O auxílio-reclusão é devido aos dependentes do segurado especial recolhido à prisão em regime fechado, desde que preenchidos os requisitos legais relacionados à atividade rural e à renda (Brasil, 1991).

Por fim, o auxílio-acidente passou a ser expressamente garantido aos segurados especiais após alteração promovida pela Lei nº 12.873/2013, reconhecendo-se o direito de indenização ao trabalhador rural que sofre redução permanente de sua capacidade laborativa.

Apesar da ampla proteção legal existente, o acesso efetivo aos benefícios previdenciários rurais depende da comprovação da qualidade de segurado especial, o que frequentemente se transforma no principal obstáculo enfrentado pelos trabalhadores camponeses. A informalidade das relações de trabalho rural, a baixa escolaridade e a ausência de documentação adequada contribuem para elevados índices de indeferimento administrativo pelo INSS (Agostinho e Alcântara, 2023, p. 52).

Em razão disso, muitos trabalhadores rurais acabam recorrendo ao Poder Judiciário para obter reconhecimento de direitos previdenciários fundamentais.

A legislação previdenciária buscou adaptar-se às peculiaridades do meio rural, reconhecendo que os trabalhadores camponeses frequentemente enfrentam condições de informalidade e dificuldade de documentação. Contudo, apesar dessas flexibilizações legais, persistem inúmeros obstáculos administrativos ao reconhecimento dos direitos previdenciários rurais.

O rigorismo formal na comprovação do labor rural: a prova material como barreira de acesso

A comprovação da qualidade de segurado especial constitui um dos maiores desafios enfrentados pelos trabalhadores rurais no acesso aos benefícios previdenciários. Castro e Lazzari (2020) entendem que embora a legislação previdenciária reconheça as peculiaridades do trabalho camponês e estabeleça mecanismos diferenciados de proteção, a exigência de início de prova material permanece como um dos principais fatores responsáveis pelo elevado índice de indeferimentos administrativos realizados pelo INSS.

Diferentemente dos trabalhadores urbanos, que normalmente possuem vínculos formais registrados em carteira de trabalho e histórico contributivo facilmente verificável, os segurados especiais frequentemente desenvolvem suas atividades em condições marcadas pela informalidade, simplicidade econômica e baixa documentação.

Assim, o reconhecimento da qualidade de segurado especial depende, sobretudo, da apresentação de documentos capazes de demonstrar o vínculo do trabalhador com a atividade camponesa.

O art. 106 da Lei nº 8.213/1991 apresenta rol exemplificativo de documentos aptos à comprovação do labor rural. Isso significa que outros documentos também podem ser utilizados judicialmente para demonstrar o exercício da atividade camponesa. Castro e Lazzari (2020) entendem que por essa razão, os magistrados têm ampliado as modalidades de comprovação, com respaldo no entendimento de que o rol do art. 106 da Lei nº 8.213/1991 é exemplificativo e não taxativo.

Apesar da relativa amplitude documental prevista em lei, a realidade social do trabalhador rural frequentemente dificulta a produção de provas formais suficientes.

Como destacam Agostinho e Alcântara (2023, p. 52), muitos trabalhadores rurais possuem baixa escolaridade e, por isso, não possuem a mentalidade de preservar seus documentos pessoais e laborais para

serem usados como prova. Além disso, muitos nem mesmo entendem a importância desses documentos e sua indispensabilidade no futuro para a obtenção do direito à aposentadoria por idade rural. Para suprir essa falta de documentação, os autores reforçam que o INSS admite a apresentação de provas alternativas, tais quais, declarações de sindicatos rurais, recibos de venda de produtos agrícolas e declarações de Imposto de Renda, além da prova testemunhal.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento, por meio da Súmula 149, de que a prova exclusivamente testemunhal não é suficiente para comprovação da atividade rural, sendo indispensável a apresentação de início de prova material (Brasil, 2012). Nesse contexto, a jurisprudência passou a desempenhar papel fundamental na flexibilização das exigências probatórias excessivamente rigorosas.

Por outro lado, a Turma Nacional de Uniformização e o STJ vêm entendendo que não é necessária documentação referente a todo o período de carência, desde que exista início razoável de prova material complementado por prova testemunhal idônea (Brasil, 2012). Esse entendimento representa importante avanço social, pois reconhece que a ausência de documentação integral não pode inviabilizar automaticamente o acesso à proteção previdenciária.

Ainda assim, apesar dos avanços jurisprudenciais, a esfera administrativa previdenciária permanece fortemente marcada pela rigidez probatória. O INSS frequentemente indefere requerimentos administrativos por considerar insuficiente a documentação apresentada, mesmo em situações nas quais o conjunto probatório demonstra de maneira razoável o exercício da atividade rural (Castro; Lazzari, 2020).

Consequentemente, milhares de trabalhadores rurais são compelidos a recorrer ao Poder Judiciário para obter reconhecimento de direitos previdenciários básicos.

A elevada judicialização das demandas rurais revela, portanto, não apenas dificuldades individuais dos segurados especiais, mas também limitações estruturais da própria Administração Previdenciária.

A exigência excessivamente formal de prova material acaba funcionando, muitas vezes, como verdadeiro obstáculo ao acesso à proteção social constitucionalmente assegurada. Dessa forma, percebe-se que a problemática da prova material ultrapassa a mera discussão processual, assumindo dimensão social, econômica e constitucional.

A judicialização dos direitos sociais e o papel da jurisdição na efetivação de políticas públicas

A ampliação da atuação do Poder Judiciário na efetivação de direitos sociais é fenômeno diretamente relacionado ao desenvolvimento do Estado Social e à constitucionalização dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a política e as relações sociais, de forma bem evidente, têm sido levadas ao Judiciário (Gonçalves, 2016).

De acordo com Faleiros (1991), as políticas sociais no Brasil estão intrinsecamente ligadas ao contexto econômico, político e social do país. Elas são concebidas sob diferentes perspectivas: ora como ferramentas para sustentar a força de trabalho, ora como frutos das lutas dos trabalhadores, ora como concessões das elites dominantes, ora como meios para assegurar o crescimento econômico ou a garantia dos direitos do cidadão.

A Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o catálogo de direitos sociais, elevando a Previdência Social à condição de direito fundamental. Olsen (2006) ensina que a Constituição Federal de 1988 representou uma nova ordem jurídica no Brasil, atendendo aos anseios da população e priorizando o respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana em um ambiente plural e democrático. Ao unir valores do Estado Liberal e Social, a Constituição Federal buscou criar mecanismos para uma sociedade justa e igualitária. Nesse cenário, a inclusão de direitos sociais, entre eles o direito à previdência, como direitos fundamentais foi uma das inovações mais marcantes do texto constitucional.

Dessa forma, a judicialização das políticas sociais decorre, em grande medida, da incapacidade estatal de efetivar plenamente os direitos previstos constitucionalmente. No âmbito previdenciário, isso ocorre especialmente diante da excessiva burocracia administrativa, da rigidez na análise documental, da morosidade do INSS e da dificuldade probatória enfrentada pelos segurados especiais.

Assim, o Judiciário passou a atuar como verdadeiro garantidor do direito à Previdência Social. Ao reconhecer judicialmente benefícios previdenciários negados administrativamente, o magistrado não apenas resolve um conflito individual, mas também interfere concretamente na implementação de políticas públicas.

Além disso, o reconhecimento judicial do direito fortalece a proteção constitucional da dignidade humana e da justiça social. A crescente judicialização previdenciária revela, portanto, a transformação

do Poder Judiciário em importante ator político e social dentro do Estado contemporâneo.

A dialética entre a reserva do possível e o mínimo existencial no reconhecimento de direitos

Olsen (2006) ensina que a Constituição Federal de 1988 representou uma nova ordem jurídica no Brasil, atendendo aos anseios da população e priorizando o respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana em um ambiente plural e democrático. Ao unir valores do Estado Liberal e Social, buscou criar mecanismos para uma sociedade justa e igualitária. Nesse cenário, a inclusão de direitos sociais, entre eles o direito à previdência, como direitos fundamentais foi uma das inovações mais marcantes do texto constitucional.

A teoria da Reserva do Possível sustenta que a efetivação de direitos sociais depende da existência de recursos financeiros disponíveis. Segundo essa perspectiva, o Estado não poderia ser obrigado judicialmente a realizar prestações que ultrapassem suas possibilidades orçamentárias. Contudo, a aplicação dessa teoria no âmbito previdenciário exige cautela.

Se observada como um elemento externo, a reserva do possível permitirá a compatibilização, mediante ponderação, entre elementos normativos do direito fundamental social e elementos fáticos, como a escassez de recursos. Em face disso, a reserva do possível pode assumir uma posição exterior ao direito, uma vez que não pretende determinar o seu conteúdo, nem interferir na sua existência jurídica, podendo, no entanto, eventualmente comprometer sua eficácia (Olsen, 2006).

Afirmar que um direito depende da disponibilidade de meios para ser exigido significa, primeiro, reconhecer o alcance da norma e, depois, permitir que esse alcance seja limitado pela realidade. A falta de recursos poderia impedir a exigibilidade de um direito social, mas o Judiciário pode usar a ponderação, a partir da proporcionalidade, para analisar se essa falta de recursos é justificável (Olsen, 2006).

A Previdência Social possui natureza de direito fundamental e está diretamente relacionada à proteção da dignidade humana. Dessa forma, a limitação orçamentária não pode servir como justificativa genérica para negar direitos sociais constitucionalmente assegurados.

Sendo assim, o Estado não pode se negar a atender as demandas sociais elementares e aos direitos do cidadão, com destaque ao direito à

previdência, mesmo que a reserva do possível sirva como limitador fático (e jurídico no âmbito das decisões judiciais que afetam o Poder Público) (Olsen, 2006). Sendo o direito à previdência um direito fundamental, as restrições devem obedecer a limites, de modo que o direito não seja negado, e sim aplicado dentro das condições orçamentárias.

Para avaliar a aplicação restritiva da reserva do possível em relação aos direitos sociais, o Judiciário dispõe de dois instrumentos jurídicos: a proporcionalidade, como proibição da insuficiência, e o mínimo existencial. A proporcionalidade analisa tanto as condutas que impossibilitaram a realização do direito, quanto a exigência do titular perante o Estado. O mínimo existencial, embora variável, é um parâmetro para a exequibilidade dos direitos sociais quando a vida digna estiver em risco, gerando uma presunção em favor de sua exigibilidade judicial como direitos subjetivos definitivos (Olsen, 2006).

No caso dos benefícios previdenciários rurais, especialmente aqueles destinados aos segurados especiais, a proteção previdenciária frequentemente representa condição mínima de subsistência.

Ainda que a reserva do possível possa ser aplicável aos direitos fundamentais, não cabe ao Judiciário negar concessão de benefícios no âmbito previdenciário, quando confirmado direito a partir de provas apresentadas, sob argumento de escassez de recurso. Diante disso, o Poder Judiciário, à medida que atua como forte concessor de benefícios previdenciários, em especial aos segurados especiais, passa a assumir, também, o papel de gestor orçamentário.

Expansão da litigiosidade previdenciária e a interferência judicial na alocação de recursos

A judicialização das demandas previdenciárias constitui um dos fenômenos mais expressivos do cenário jurídico e social brasileiro contemporâneo. O crescimento exponencial de ações envolvendo benefícios previdenciários demonstra não apenas a ampliação da consciência social acerca dos direitos fundamentais, mas também as dificuldades estruturais enfrentadas pela Administração Pública na efetivação da proteção previdenciária.

Rocha e Muller (2019) explicam que as prestações de benefícios previdenciários dependem de requerimento administrativo prévio

formulado pelo beneficiário, sendo a atuação de ofício do INSS em tais casos apenas excepcional.

Como já exposto, o direito a benefícios previdenciários se consagrou na proteção social instituída pela Constituição Federal de 1988. Por meio dos benefícios, é possível destinar aos segurados ou seus dependentes auxílio financeiro para cobertura do mínimo existencial, nas situações de risco social dentre aqueles enumerados no art. 201 da Constituição Federal (1988). No entanto, há um alto índice de negativa administrativa, impulsionando a busca pelo judiciário para alcançar o direito.

Nesse contexto, é evidente a cultura de indeferimento e a falta de padronização nas decisões do INSS, o que leva a tratamentos desiguais para casos similares. Essa cultura, segundo Alves (2010), é resultado da insegurança do servidor em deferir benefícios por medo de penalização e desconhecimento da legislação. Essa situação é agravada pela falta de um plano consistente de capacitação da autarquia, que, devido a restrições financeiras, não consegue manter uma política contínua de treinamento e atualização dos servidores.

No âmbito rural, esse fenômeno assume proporções ainda mais relevantes. Como elucida Silva (2014), a situação do segurado especial exige uma análise sob uma perspectiva humanística devido à sua condição de hipossuficiência, ou seja, sua notória desigualdade em relação ao poder do Estado.

Diante disso, ao terem seus pedidos de benefícios negados pelo órgão previdenciário, os trabalhadores rurais recorrem ao Judiciário em busca da garantia de seus direitos, por entenderem que preencheram as condições exigidas. Ao contrário do INSS, “o juiz, sim, pode formular seu livre conhecimento através de provas que não podem ser consideradas na via administrativa como as mãos calejadas, a pele queimada, o conhecimento rural, entre outros” (Silva, 2014, p. 7).

A judicialização previdenciária decorre, em grande medida, da incompatibilidade entre a rigidez administrativa adotada pelo INSS e a realidade social vivenciada pelos trabalhadores camponeses.

A informalidade característica do trabalho rural, a dificuldade de produção documental e a hipossuficiência econômica dos segurados especiais frequentemente impedem que esses trabalhadores consigam satisfazer as exigências administrativas impostas pela autarquia previdenciária.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário passou a exercer papel central na concretização do direito fundamental à Previdência Social. A

Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente a proteção dos direitos sociais e fortaleceu o acesso à Justiça como instrumento de efetivação da cidadania. A partir desse novo modelo constitucional, o Judiciário deixou de desempenhar função meramente passiva e passou a assumir postura mais ativa na garantia de direitos fundamentais, superando sua condição de poder secundário (Tabosa, 2010).

No campo previdenciário, essa transformação tornou-se especialmente perceptível em razão da crescente procura do Judiciário como alternativa para obtenção de benefícios negados administrativamente. O recurso frequente aos tribunais revela que a prestação previdenciária ultrapassa a dimensão individual do conflito processual, assumindo natureza de política pública essencial à concretização da dignidade humana e da justiça social.

Análise empírica da atuação judicial e os impactos na execução orçamentária da União

A judicialização dos benefícios rurais se relaciona diretamente ao processo de constitucionalização das políticas sociais. A Previdência Social deixou de ser compreendida apenas como mecanismo contributivo e passou a integrar o núcleo essencial de proteção social garantido pelo Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o Poder Judiciário passou a ser constantemente provocado a controlar omissões administrativas e assegurar a efetividade dos direitos constitucionalmente previstos.

A atuação judicial em matéria previdenciária tornou-se ainda mais intensa diante da ampliação das expectativas sociais produzidas pela Constituição de 1988. Ao reconhecer extenso rol de direitos sociais, a Constituição fortaleceu a percepção coletiva de que benefícios previdenciários representam direitos subjetivos exigíveis judicialmente.

Conseqüentemente, a deficiência na implementação administrativa desses direitos impulsionou o aumento significativo das demandas previdenciárias perante a Justiça Federal.

Os relatórios “Justiça em Números”, elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça, demonstram que as matérias previdenciárias figuram entre os assuntos mais demandados do Poder Judiciário brasileiro, especialmente no âmbito federal. Grande parte dessas ações envolve justamente benefícios rurais destinados a segurados especiais. Isso evidencia

que o Poder Judiciário passou a desempenhar função estratégica dentro da dinâmica da Seguridade Social brasileira.

Ao conceder judicialmente benefícios previdenciários anteriormente negados pelo INSS, os magistrados não apenas solucionam conflitos individuais, mas interferem diretamente na execução da política previdenciária nacional. Essa atuação judicial possui consequências econômicas e orçamentárias relevantes.

As decisões judiciais que determinam implantação de aposentadorias, pensões, auxílios e demais prestações previdenciárias geram impacto imediato nas despesas públicas da Previdência Social.

Embora o Judiciário não participe formalmente da elaboração do orçamento público, suas decisões influenciam concretamente: a ampliação dos gastos previdenciários, a redistribuição de recursos públicos, a execução financeira da Seguridade Social e a dinâmica de arrecadação e despesas da União.

Nesse sentido, o Poder Judiciário passa a exercer função materialmente próxima à de gestor orçamentário. Isso ocorre porque suas decisões possuem eficácia obrigatória e produzem efeitos financeiros imediatos sobre o orçamento estatal. A atuação judicial previdenciária, portanto, ultrapassa os limites tradicionais da jurisdição e passa a integrar, ainda que indiretamente, o próprio processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A crescente interferência judicial na dinâmica orçamentária da Previdência Social provoca intenso debate acerca dos limites institucionais do Poder Judiciário. De um lado, argumenta-se que a excessiva judicialização compromete o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário, interferindo em escolhas administrativas e orçamentárias típicas do Poder Executivo.

Por outro lado, sustenta-se que o Judiciário apenas atua para suprir falhas estruturais da Administração Pública e assegurar direitos fundamentais que já se encontram constitucionalmente garantidos. No caso dos benefícios rurais, essa segunda perspectiva assume especial relevância.

Os segurados especiais representam parcela historicamente vulnerabilizada da população brasileira, frequentemente submetida à pobreza, à informalidade e à exclusão social. Assim, negar acesso à tutela jurisdicional significaria perpetuar desigualdades históricas e inviabilizar o exercício de direitos fundamentais básicos. A atuação do Judiciário,

nesse contexto, revela-se instrumento indispensável de concretização da cidadania social. Além disso, a concessão judicial de benefícios rurais produz impactos sociais positivos relevantes.

Os benefícios previdenciários frequentemente representam a principal ou única fonte de renda de famílias residentes em pequenos municípios e comunidades rurais. A circulação desses recursos fortalece economias locais, reduz índices de pobreza e contribui para a manutenção da subsistência de milhares de famílias brasileiras.

Dessa forma, a judicialização previdenciária não pode ser analisada exclusivamente sob perspectiva financeira. Trata-se de fenômeno complexo que envolve proteção de direitos fundamentais, efetivação da dignidade humana, combate à exclusão social e implementação prática das políticas sociais previstas constitucionalmente.

Ao mesmo tempo, o elevado número de demandas previdenciárias revela limitações estruturais do próprio sistema administrativo previdenciário. A excessiva burocratização, a rigidez probatória e os altos índices de indeferimento administrativo demonstram a necessidade de fortalecimento institucional do INSS e de construção de mecanismos administrativos mais eficientes, humanizados e compatíveis com a realidade social dos segurados especiais.

A redução da judicialização previdenciária depende, portanto, não da restrição ao acesso à Justiça, mas da ampliação da efetividade administrativa na concessão dos benefícios.

Enquanto persistirem obstáculos administrativos incompatíveis com a realidade do trabalhador rural, o Poder Judiciário continuará desempenhando função central na efetivação da Previdência Social e influenciando diretamente a execução orçamentária do Estado brasileiro.

A análise dos dados relativos à concessão de benefícios previdenciários rurais demonstra significativa diferença entre os índices de deferimento na esfera administrativa e na esfera judicial. Os elevados índices de indeferimento administrativo evidenciam a existência de barreiras estruturais no acesso dos trabalhadores rurais à Previdência Social, especialmente em relação à comprovação documental da atividade campesina.

Enquanto o INSS frequentemente adota critérios rígidos na análise da documentação apresentada pelos segurados especiais, o Poder Judiciário tende a interpretar a legislação previdenciária de maneira mais compatível com a realidade social do trabalhador rural.

Os dados analisados demonstram que muitos segurados especiais somente conseguem acessar direitos previdenciários constitucionalmente assegurados por meio da intervenção judicial, o que evidencia limitações da esfera administrativa previdenciária. Além disso, a elevada quantidade de concessões judiciais reforça a compreensão de que o Poder Judiciário passou a exercer influência concreta sobre a execução da política previdenciária brasileira.

Considerações finais

A presente pesquisa promoveu uma imersão analítica sobre um dos fenômenos mais complexos da intersecção entre o Direito, a Economia e a Gestão Pública no Brasil contemporâneo: o papel do Poder Judiciário como gestor orçamentário indireto por meio da concessão de benefícios previdenciários rurais aos segurados especiais. Ao longo deste estudo, restou demonstrado que a judicialização previdenciária não se reduz a uma mera patologia processual ou à explosão de litigiosidade isolada; ela consubstancia a resposta institucional do aparato jurisdicional diante das falhas estruturais e do rigorismo burocrático da máquina administrativa do Estado.

Em primeiro lugar, os achados indicam que o principal vetor de impulsão das demandas judiciais rurais reside na barreira da prova material exigida na esfera administrativa. Embora a Constituição de 1988 tenha consagrado a equivalência entre as populações urbanas e rurais sob o manto da solidariedade e da universalidade, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) opera sob uma rigidez probatória inadequada à realidade socioeconômica do campo. Ao desconsiderar a informalidade crônica, o baixo nível de instrução formal e a vulnerabilidade histórica dos trabalhadores camponeses, a autarquia previdenciária gera um contingente maciço de indeferimentos ilegítimos. Na via judicial, contudo, o magistrado assume uma postura humanística, amparando seu livre convencimento em critérios que abarcam a realidade fenomênica do trabalhador do campo.

Em segundo lugar, a investigação permitiu descortinar as profundas repercussões macroeconômicas desse fenômeno. Ao ser compelido a intervir em larga escala para garantir o mínimo existencial de milhares de famílias rurais, o Poder Judiciário contorna os limites teóricos da reserva do possível e passa a interferir concretamente na execução orçamentária da União. Embora despido de funções orçamentárias originárias, o Judiciário

redesenha a distribuição e o fluxo das receitas públicas da Seguridade Social. Essa atuação, longe de configurar uma usurpação de funções ou ativismo judicial ilegítimo, consolida-se como a última trincheira de contenção da desproteção social, operando onde o Poder Executivo se omitiu ou falhou em sua missão de implementar políticas públicas protetivas.

Conclui-se, ademais, que o impacto financeiro decorrente dessas concessões judiciais produz um efeito econômico reverso de alta relevância social: a dinamização das economias de pequenos municípios brasileiros. Os recursos públicos direcionados por ordens judiciais aos segurados especiais convertem-se em subsistência, consumo local e redução das desigualdades regionais, provando que a eficácia dos direitos sociais fundamentais atua como motor de desenvolvimento econômico.

Por fim, este trabalho deixa claro que a sustentabilidade do sistema previdenciário não deve ser buscada por meio do fechamento das portas da via administrativa ou do estrangulamento da via judicial, mas sim através da reformulação dos procedimentos do INSS. Sugere-se a urgência de uma padronização humanizada das perícias e da análise documental administrativa, dotando os servidores de segurança jurídica e mitigando a cultura do indeferimento. Espera-se que as reflexões aqui fixadas sirvam de subsídio para gestores públicos, legisladores e juristas na formulação de soluções que harmonizem o equilíbrio fiscal do Estado com a intransigente defesa da dignidade humana do trabalhador rural.

Referências

AGOSTINHO, Theodoro Vicente; ALCÂNTARA, Marcelino Alves de. **Manual de Direito Empresarial Previdenciário**. 1. ed. São Paulo: Lujur, 2023. 632 p.

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 416 p.

ALVES, Adler Anaximandro de Cruz e. A Atuação Cidadã da AGU na Redução da Litigiosidade Envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social: considerações acerca de instrumentos de ação da AGU capazes de promover o amplo reconhecimento de direitos sociais. **Revista da AGU – Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, ano IX, n. 23, p. 9-46, 2010.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito Previdenciário**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. Estado e políticas sociais no Brasil: do “welfare state” ao “neoliberalismo”. **Cadernos de Pesquisa do CEBRAP**, São Paulo, n. 21, 1995.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.995, de 18 de novembro de 2022. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10995.htm. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.545, de 22 de setembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5545.htm. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de seguridade social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. **INSS – Benefícios emitidos**. Dados do Governo Federal. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/inss-beneficios-emitidos>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008**. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Pre-

vidência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2008/l11718.htm. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.542, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre o custeio da Seguridade Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8542.htm. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, **Orçamento e Gestão**. Orçamentos anuais. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Súmula nº 41, de 21 de junho de 2010**. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=41>. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Repetitivo sobre benefício concedido judicialmente mediante prova não analisada pelo INSS tem ajuste no tema**. STJ, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/04062024-Repetitivo-sobre-beneficio-concedido-judicialmente-mediante-prova-nao-analisada-pelo-INSS-tem-ajuste-no-tema.aspx>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.304.479-SP**, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin. Diário da Justiça Eletrônico, 19 dez. 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Integração entre Judiciário e INSS efetiva ordens judiciais dos benefícios por incapacidade**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/integracao-entre-judiciario-e-inss-efetiva-ordens-judiciais-dosbeneficios-por-incapacidade/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Litigantes**. Justiça em Números. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

DIAS, Eduardo Rocha; SÁ, Fabiana Costa Lima de. O ativismo judicial à luz do pensamento de Konrad Hesse sobre a força normativa da Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, v. 57, n. 225, p. 165-179, 2020.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas**. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho. v. 4, Brasília: IPEA, 1989.

FACHIN, Zumar. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FLEURY, Sonia. **A seguridade social e os dilemas da inclusão social**. Política Assistencial, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 449-467, maio/jun. 2005. Disponível em: http://epsm.nescon.medicina.ufmg.br/dialogos2/Biblioteca/Artigos_pdf/A_seguridade_social_e_os_dilemas_da_inclusao_social.pdf. Acesso em: 01 fev. 2025.

GONÇALVES, Daniel Diniz. Da judicialização ao ativismo judicial no direito previdenciário: uma abordagem hermenêutica do RE 631.240. In: **Revista da AGU**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 137169, jan./mar. 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social no Estado contemporâneo**: Fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9235/1/Fabio%20Zambitte%20Ibrahim%20-%20texto%20completo.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil**: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.

MIRANDA, Jediael Galvão. **Direito da Seguridade Social**: Direito Previdenciário, Infortunistica, Assistência Social e Saúde. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 9.

NASCIMENTO, Carlos Eduardo Bistão. **Aspectos introdutórios da Seguridade Social**. 2008. Disponível em: <https://carlosnascimento.over-blog.com/article-24335827.html>. Acesso em 07 de dezembro de 2024.

NETO, M. P. S. O processo judicial previdenciário, justiça quantitativa e a

satisfatividade da jurisdição. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 11, n. 2, p. 77-95, 04 abr. 2019.

OLSEN, Ana Carolina. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. 2006. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: . Acesso em: 1 jan. 2025.

PINHEIRO, V. S.; MARTINS, F. C. B. C.; AZEVEDO, D. do C. A influência da tecnologia no processo de ensino-aprendizagem: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Educação**, v. 25, n. 1, p. 15-28, 2024.

ROCHA, Daniel Machado da; MULLER, Eugênio Luís. **Direito Previdenciário em Resumo**. 2. ed. Curitiba: Editora Alteridade, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Wanderley G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. (Org.). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, Alexandre Andrade do Monte et al. **A exigência probatória do INSS para concessão do benefício de aposentadoria por idade ao segurado especial frente aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade**. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, v. 16, n. 39, p. 11-24, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADIs 2110 e 2111 – Informação à sociedade – sugestões ALC e DP/AO v2**. [15 maio 2024]. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anelo/ADIs_2110_e_2111__informac807a771o_a768_sociedade__sugestoes_ALC_e_DP_AO_v2__21h461.pdf. Acesso em: 07 fevereiro 2025.

TABOSA, Teresa Mendes Santana. **A judicialização da saúde no estado de Pernambuco**: análise do impacto das decisões judiciais sobre o orça-

mento público. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Gestão de benefícios administrados pelo INSS**. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealto-risco2022/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html. Acesso em: 01 fev. 2025.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. 1. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. 392 p. Disponível em: <https://www.alteridade.com.br/wpcontent/uploads/2021/07/ESPIAR-A-Judicializacao-dos-Direitos-da-Seguridade-Social.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

SOBRE OS AUTORES E ORGANIZADORES

AUTORES

DANIEL DA CONCEIÇÃO RIBEIRO: Mestrando em Letras pelo Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Federal do Maranhão (PPGLetras/UFMA), vinculado à Linha de Pesquisa 2: Estudos da Linguagem e Práticas Discursivas. Orientador: Dr. Marcelo Nicomedes dos Reis Silva Filho. Professor de Língua Portuguesa nos anos finais do ensino fundamental nos municípios de Itapecuru Mirim e Matões do Norte, Maranhão.

E-mail: daniel.cr@discente.ufma.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6929014098900492>.

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-3667-7603>.

EMILLY AMORIM DANTAS: Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Advogada e residente jurídica na Defensoria Pública da União atuando nas áreas criminal e previdenciário.

Email: emillyadantas31@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1639759751462911>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0763-7920>

GUILHERME MOTA SANTANA DA SILVA: Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Advogado com atuação exclusiva em direito do servidor público, Sócio administrador do escritório Santana & Santana Advogados Associados.

Email: guilherme@santanasantana.adv.br

KHALIL DA SILVA MORAES: Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Advogado Cível e Trabalhista, atuante em contencioso e execuções trabalhistas.

Email: khalilmoraes.adv@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7194354551840651>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-8213-2635>

MARISIO AMORIM CARVALHO: Bacharel em Direito pela UFMA, operador do Sistema Italuís (Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA); é empresário na área de intermediação e agenciamento de negócios com foco em clubes de benefícios; é presidente da Associação Cultural e de Apoio ao Desenvolvimento do Maranhão, onde desenvolve estudos no âmbito do direito civil sobre Associativismo Contemporâneo e Arquitetura de Redes Associativas, além de estudos sobre integração socioeconômica e sobre ativos estratégicos do Estado do Maranhão.

E-mail: carvalhomarisio@gmail.com

ORGANIZADORES

VITOR HUGO SOUZA MORAES: Doutor em Direito (Unimar). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (UFMA). Especialista em Direito Público (PUC-MG), em Direitos Difusos e Coletivos (CERS) e em Direito Constitucional (UNIBF). Graduado em Direito (UFMA). Professor Adjunto da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL) e Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Centro Universitário Santa Terezinha CEST, onde também é Coordenador de Internacionalização do Ensino Superior. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). Advogado e consultor jurídico.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7305075206820876>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3863-7125>.

VIVIANE FREITAS PERDIGÃO LIMA: Doutoranda em Direito (Universidade de Marília-Unimar). Mestra em Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pós-Graduada em Direito Ambiental (UFPR), Direito Previdenciário (UNIDERP), Direito Processual Civil (UFMA), Gestão Pública Municipal (UFMA), Direitos Humanos (UEMA). Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), professora pesquisadora do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade (NEPPC/UEMA). Advogada e consultora jurídica.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7955567083507463>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7034-1674>.

Direito em Perspectiva: Sujeitos, Territórios e Proteção Social no Maranhão reúne pesquisas que analisam o Direito a partir de sua incidência sobre experiências concretas de sujeitos, comunidades e instituições. Com enfoque em temas como conflitos fundiários, relações de trabalho no serviço público, associativismo e proteção previdenciária, os estudos evidenciam os desafios da efetivação de direitos em contextos marcados por desigualdades sociais, fragilidades institucionais e disputas por reconhecimento. Os capítulos resultam de pesquisas desenvolvidas na Universidade Federal do Maranhão e no Centro Universitário CEST, posteriormente revisadas para publicação nesta obra coletiva. Ao articular investigação empírica, análise normativa e reflexão crítica, o volume demonstra como problemas locais dialogam com questões estruturais do Direito brasileiro, revelando as múltiplas interfaces entre cidadania, território, trabalho e proteção social. Ao valorizar a produção de jovens pesquisadores, esta obra amplia a circulação do conhecimento científico e reafirma a importância de uma pesquisa jurídica comprometida com a realidade social. Destina-se a estudantes, docentes, pesquisadores, operadores do Direito e gestores públicos interessados em compreender os desafios da efetivação dos direitos e das políticas de proteção social no Maranhão e no Brasil.

