



ESSENCIAL

O GOVERNISMO NÃO É MAIS O MESMO

O que estremeceu
as relações entre
os Poderes na
última década

FUTURO VIRANDO A ESQUINA

Efeitos do aguardado
novo sistema tributário

Os desafios de enquadrar
as antigas legislações
trabalhistas à realidade

Como o SUS poderá
se manter atualizado

Com a palavra, o PIB

A visão das empresas sobre o que
atrapalha fazer negócios no Brasil
– e como resolver

Unimed 



Saber com quem contar faz toda a diferença. No jornalismo e na saúde.



Previsibilidade é vital para a confiança. No jornalismo, ela se traduz em informação ágil e precisa, pontos de vista diversos e análises consistentes, indispensáveis ao debate das políticas públicas. Na saúde suplementar, ela é essencial para uma assistência mais segura e efetiva, com regras bem definidas para todos e equilíbrio econômico-financeiro.

A Unimed e o JOTA compartilham esse valor. Há 50 anos, nossas cooperativas médicas se uniram em um sistema nacional, que hoje está presente em 9 de cada 10 cidades do país. Mais de 20 milhões de brasileiros sabem que podem contar com nossos médicos cooperados, colaboradores e mais de 30 mil serviços de saúde próprios e parceiros.

Por isso, saudamos o JOTA pela sua trajetória, antecipando pautas para prever o Brasil.

NESTA EDIÇÃO

MISSÃO CONSTANTE 7

Carta de Felipe Recondo para quem precisa de coragem ao tomar decisões

O EQUILIBRISTA 8

Hugo Motta tenta contrapesar diferentes interesses à frente da Câmara

ALIANÇAS PARA GOVERNAR 10

Índice reflete a relação entre os Poderes desde a redemocratização

TRANSFORMAÇÃO PELA METADE 16

Tentativas de reforma do Estado se mostram superficiais



12

POLÍTICA SOB NOVAS BASES

Por que o presidencialismo de coalizão está em queda



20

AS DORES DE CABEÇA DO PIB

As maiores fontes de insegurança para os negócios no Brasil

CUSTOS E BENEFÍCIOS 34

Incorporação de tratamentos no SUS não encontra solução fácil

É O FIM DO EMARANHADO TRIBUTÁRIO? 40

O que esperar após a reforma tributária sair do papel

ADVOCACIA PÚBLICA COMO AMICUS CURIAE 56

Opinião das colunistas do JOTA
Aline Leal Nunes e Márcia dos Anjos

O PIOR DO CONSENSUALISMO 58

Riscos de compadrio na visão do colunista
Anderson Schreiber

O JORNALISTA LUIZ ORLANDO CARNEIRO 60

Um tributo ao mais experiente repórter do JOTA

28

AOS TRANCOS E BARRACOS

Política fiscal moderada por Haddad sob permanente desconfiança do mercado

ROTAS A EXPLORAR

Ampliação do gás natural é limitada por barreiras de infraestrutura



46

O PRÓXIMO TRABALHO

Legislações do passado dividem espaço com novos formatos de trabalho



CAPA

PESOS E CONTRAPESOS (2025)

Tinta acrílica sobre papel opalino,
28 x 20 cm

por Lucas Gomes (@golucas)



52

A JOTA Essencial

O JOTA nasceu no digital. É assim que mantemos, há mais de dez anos, contato próximo com milhões de leitores em nosso site, newsletters e redes sociais, e outros milhares de assinantes do nosso serviço que apoia a tomada de decisão. Percebemos que, às vezes, isso é pouco – algumas conversas precisam ser offline. Pouco antes da pandemia da Covid-19, demos um passo nesse sentido: a abertura da Casa JOTA, em Brasília, um espaço para fomentar discussões francas sobre políticas públicas. Mas, no digital e nas conversas frente a frente, o momento presente logo passa, a troca é instantânea. No JOTA, a informação é feita também para durar – ao conectar o passado com o presente e antecipar cenários enquanto ele está em construção. Nada mais lógico, então, do que levar o essencial do JOTA para o papel, em uma edição especial que não envelhece cedo e, nós esperamos, se tornará item de colecionador.

FELIPE SELIGMAN

cofundador e co-CEO do JOTA

LETÍCIA PAIVA

coordenadora de estratégias criativas do Estúdio JOTA

SOBRE O JOTA
2014 – hoje

JOTA, ESSENCIAL PARA QUEM TOMA DECISÕES

www.jota.info
Facebook | JOTA
Instagram | JOTAFLASH
LinkedIn | JOTA
TikTok | JOTAINFO
X | JOTAINFO
YouTube | JOTALIVE

Conheça o JOTA PRO
Referência para quem precisa compreender como o Estado afeta os negócios.

Saiba mais em www.portal.jota.info/pro ou contato@jota.info

Conheça o Estúdio JOTA
O seu canal de comunicação com quem decide.

Saiba mais em conteudo.jota.info/estudio-jota ou contato@jota.info

ATENDIMENTO
Acesse

www.portal.jota.info/fale-conosco

Esta publicação do JOTA tem caráter especial, sem periodicidade definida, e não está à venda.

SCN 01, Quadra 1, Bloco G, 15º andar.
Brasília (DF). 70711-000

JOTA

CEOS

Felipe Seligman e Marc Sangarné

A REDAÇÃO

Líder de Conteúdo
Felipe Recondo

Editores-executivos

Eduardo Bresciani e Kalleo Coura

Analistas

Bárbara Baião, Daniel Marcelino, Edoardo Ghirotto, Fabio Graner, Flávia Maia, Iago Bolívar, Larissa Fafá, Lígia Formenti e Marlla Sabino

Editores

Adriana Aguiar, Amanda Almeida, Barbara Mengardo, Grasielle Castro, Felipe Betim, Guilherme Magalhães, Juliana Castro, Luiza Stievano, Roberto Maltchik e Valentina Trevor

Editores assistentes

Cristiane Bonfanti e Daniel Haidar

Repórteres

André Rossi, Beatriz Roscoe, Carolina Unzelte, Diane Bikel, Fernanda Ventura, Jessica Gotlib, Luísa Carvalho, Mariana Gualter, Mariana Ribas, Mirielle Carvalho, Rafaela Dias e Vilhena Soares

Estagiários

Humberto Vale e Nino Guimarães

Design

Ca Aulucci, Christina Moreira, Gabriella Sales e Lucas Gomes

Audiências

Isabela Sperandio e Isabela Giantomaso

Estúdio JOTA

Letícia Paiva, Luís Viviani, Priscila Trindade

Colaboraram nesta edição

Dayane Bonfim, Isabella Pina, Jairo da Rocha, Juliana Russo, Helena Sbeghen, Lorena Baroni Bosio, Méuri Elle

O BRASIL É O PAÍS DO FUTURO. Assim foi descrito ao longo da história e continua sendo em diversas áreas. Temos condições climáticas, recursos naturais e conhecimento para nos desenvolver, mas seguimos como um país do futuro também no que diz respeito à instabilidade e à imprevisibilidade. No lugar onde uma frase muito repetida é que “no Brasil, até o passado é incerto” – atribuída ao ex-ministro Pedro Malan e frequentemente mencionada em análises sobre nossa economia e política –, fazer jornalismo de qualidade, aprofundado e útil não é apenas uma missão permanente, mas uma necessidade constante.

O JOTA nasceu em 2014 com essa percepção: aqueles que precisavam de informação relevante para tomar decisões não a encontravam. A falta de transparência do setor público e as idiosincrasias da mídia tradicional criavam um ambiente de incerteza. Fundado por cinco jornalistas, o JOTA teve um foco inicial no Supremo Tribunal Federal, então um dos epicentros da insegurança e instabilidade jurídica do país. Mas rapidamente expandiu seu escopo, acompanhando as necessidades dos nossos leitores e assinantes.

A primeira grande área que exploramos no JOTA foi a tributária. A legislação brasileira de tributos é uma daquelas jabuticabas, como gosta de dizer o ministro Gilmar Mendes – um sistema que, quando exposto ao mundo, causa perplexidade. Empresas com filiais no Brasil têm dificuldade até de explicar para suas matrizes como navegar nesse emaranhado de regras e interpretações que, muitas vezes, transformam a lei em algo incerto e instável.

Depois, avançamos para o Congresso Nacional, por onde transitam os problemas e as tentativas de solução legislativa para os desafios do Brasil. Lá, nossa missão é a mesma: mapear o cenário e antecipar o futuro. Aqui no JOTA, fazemos jornalismo olhando para a frente, buscando prever o que está por vir, e não apenas relatar o que já aconteceu. Nossa função sempre foi dar previsibilidade a quem precisa tomar decisões difíceis em um país que oferece oportunidades na mesma medida em que impõe dificuldades.

A cobertura das agências reguladoras foi uma consequência natural desse trabalho. A Anvisa foi a primeira delas, seguida por

FELIPE RECONDO, COFUNDADOR E LÍDER DE CONTEÚDO DO JOTA



Aneel, ANP, Anatel e outras, conforme a demanda de nossos leitores. A saúde, em um país que se orgulha do seu sistema público, mas que enfrenta constantes desafios econômicos e jurídicos, também se tornou uma das nossas prioridades. No Brasil, a saúde não é debatida apenas na política e na economia – ela chega ao Judiciário, que constantemente redefine as regras do setor. Por isso, cobrimos o tema de forma ampla, com uma visão 360 graus sobre suas implicações.

Curiosamente, nossos primeiros assinantes não foram advogados ou escritórios de advocacia, como imaginávamos. Quem primeiro nos acompanhou e segue conosco até hoje foi quem precisava de informação estratégica para investir dinheiro e tomar decisões de negócio: o mercado financeiro e as grandes corporações. Hoje, o JOTA está presente em setores diversos.

O mais novo deles, por seu caráter inovador, é o da nova economia. Em constante transformação devido a descobertas tecnológicas e ao investimento em conhecimento, esse setor enfrenta um desafio gigantesco: uma regulação que tenta lidar com o futuro olhando para o passado. O Brasil, que já tem dificuldade para regular setores tradicionais, se vê ainda mais perdido diante de um mundo em que as relações econômicas e produtivas se reinventam diariamente.

Enquanto você lê esta revista e acompanha o início da segunda década do JOTA, nós já estamos abrindo novas frentes de cobertura. O próximo desafio: o mundo do trabalho. O Brasil da CLT, simbolizado pela carteira de trabalho azul, passa por uma profunda revisão. Novas oportunidades de negócios, novas formas de trabalho, novas maneiras de empreender. Tudo isso pega o país, mais uma vez, de surpresa. A legislação não está preparada para lidar com essa transformação. Os tribunais buscam uma solução equilibrada, mas ainda patinam. Quem precisa de um norte para tomar decisões não encontra respostas.

Agora, encontrará. Aqui. Mais de uma década de trabalho. Uma empresa que cresce de forma sustentável. Inovamos na forma de entregar informação e de lidar com nosso público. Nossa prioridade sempre foi esta, e assim permanecerá pelos próximos anos: levar informação segura para quem precisa de coragem e conforto para decisões difíceis e estratégicas. ■

Foto: Diego Bresani

O EQUILIBRISTA

Hugo Motta chega à presidência da Câmara disposto a fugir da polarização e, já mirando em ser reconduzido, tenta não envelhecer no cargo

TEXTO BÁRBARA BAIÃO

O ano era 2015. O deputado federal Hugo Motta despontava dentro do Centrão como o nome favorito do bloco para suceder o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha. Na ocasião, ambos eram do MDB, mas as articulações acabaram interrompidas pelos desdobramentos da Operação Lava Jato, que culminaram na cassação de Cunha. Dez anos depois, o objetivo foi alcançado: aos 35 anos, o paraibano pertencente a uma dinastia que comanda o município de Patos há gerações se tornou o mais jovem a atingir a cúpula dos deputados.

Entre a década que separa o desejo por poder de sua concretização, Motta preservou o perfil habilidoso e conciliador que o caracteriza entre colegas. Ele se filiou ao Republicanos para atender ao pedido de um dos padrinhos na política, o presidente do PP, Ciro Nogueira (PI), e ampliou a relevância na Casa por meio de discussões relevantes – como a relatoria da chamada PEC da Guerra, em 2020, que autorizou gastos extraordinários no orçamento em decorrência da pandemia da Covid-19.

A ascensão gradual de Motta até a presidência da Câmara também coincide com

o avanço do domínio do Congresso sobre a agenda nacional. Esse movimento – que, na prática, provocou uma inversão na relação com o Executivo – começou também em 2015, quando os parlamentares aprovaram uma PEC para tornar obrigatório o pagamento de emendas individuais. Antes disso, o Planalto tinha o controle total sobre a liberação dos recursos, então manejava o instrumento para construir uma base de apoio parlamentar. Após o impeachment de Dilma Rousseff, tanto o ex-presidente Michel Temer (MDB) e Jair Bolsonaro (PL) quanto o atual presidente Lula (PT) viram o poder mudar de mãos. A partir de então, ganhou espaço a obrigatoriedade de pagamentos de outras emendas, como as de bancada e estaduais.

Nestes dez anos, o volume total de emendas nas mãos do Congresso saltou de R\$6 bilhões para quase R\$ 50 bilhões, em valores corrigidos pela inflação, previstos no orçamento federal – os impactos dessa mudança para o *governismo* estão em *Política sob novas bases*, na página 12. O ápice deste parlamentarismo branco vigente na realidade brasileira ficou conhecido como orçamento secreto, em que a rubrica chamada de emenda do relator (RP9, no jargão técnico) foi utilizada, a partir de 2019, como um mecanismo que privilegiava a distribuição de recursos aos nomes mais influentes do Congresso. O Supremo Tribunal Federal colocou fim ao modelo em 2022, mas o efeito gerado pela emenda de relator foi absorvido em outra nomenclatura, as emendas de comissão. A lógica segue vigente mesmo em meio às decisões da Corte determinando mais transparência e racionalidade na execução do dinheiro carimbado pelo Legislativo – e ainda é peça fundamental para destravar votações estratégicas para o governo.

ACALMANDO OS MARES

Em meio a esse fenômeno, Hugo Motta amadureceu seu papel na cena nacional. Em

2021, o deputado ocupou pela primeira vez a liderança do Republicanos, posto que exerceu até ser eleito presidente, no início deste ano. A posição foi privilegiada para que ele pudesse negociar com o governo e o comando do Legislativo a liberação dos recursos para a bancada. Parlamentares que acompanharam o trabalho de Motta na liderança partidária dizem que essa experiência consolidou a fama dele de cumpridor de acordos. O atributo está entre os mais importantes para adquirir a confiança de diferentes espectros políticos na Casa, abrindo caminho para que assumisse a presidência dos deputados.

Nessa toada, o largo arco de alianças – consolidado nos bastidores do PT de Lula ao PL de Bolsonaro – abriu caminho para que Motta fosse alçado ao nome do Republicanos à disputa, no lugar do presidente da legenda Marcos Pereira (SP), até ser anunciado pelo então presidente Arthur Lira (PP-AL) como o nome que patrocinava. Interrompendo um racha no Centrão que dividia o bloco nas eleições ao comando da Câmara desde a cassação de Cunha, Motta foi eleito com 444 votos dos 513 deputados – a segunda maior vitória em números da história.

Foi ainda nos primeiros minutos do anúncio da vitória que Motta indicou, em seu



não previa, por meio do arranjo da cooptação do parlamento, do toma lá dá cá, de uma espécie de arrendamento do poder do Legislativo pelo Executivo”, concluiu.

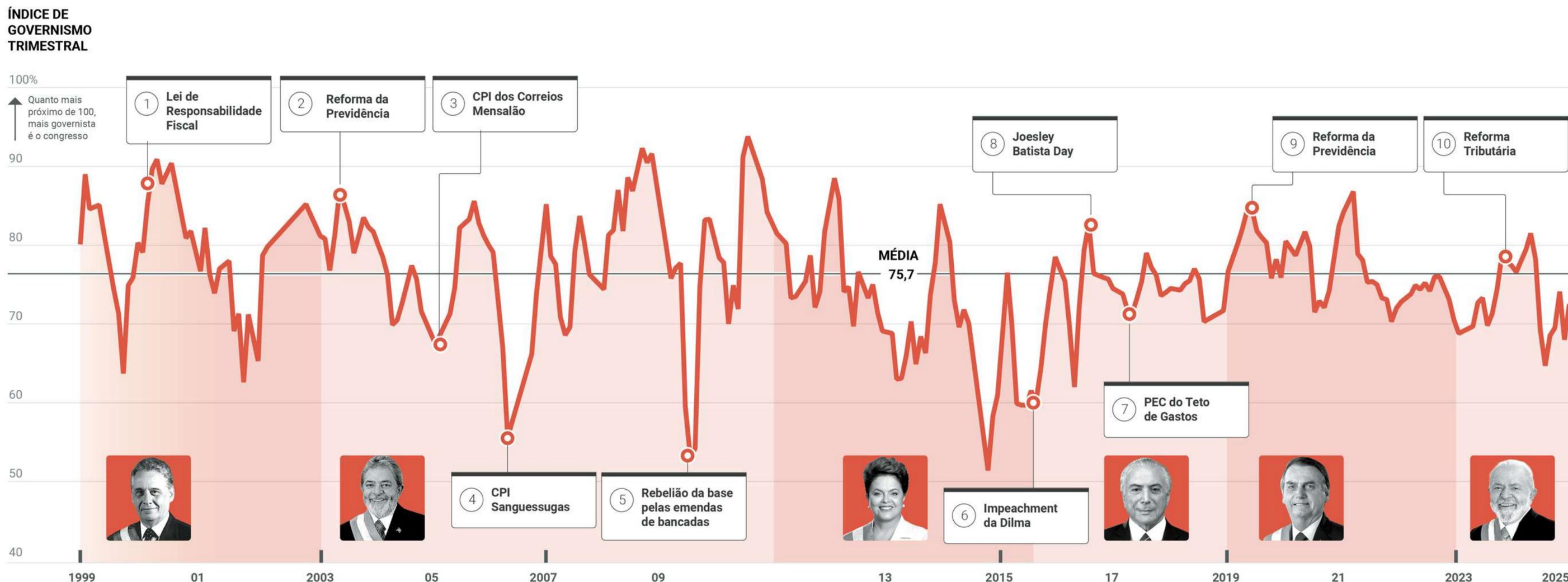
Nos primeiros meses à frente do cargo, Motta foi peça fundamental para negociar com Planalto e STF novos critérios para a execução das emendas parlamentares. Técnicos do Congresso que acompanham o assunto ao longo dos anos avaliam que o entendimento avança, sim, em regras mais objetivas para rastreabilidade e transparência. Mas a aprovação das novas diretrizes deixou a porta aberta para que a governabilidade siga nas mãos do Congresso por meio das emendas de bancada, que seguirão privilegiando os nomes mais influentes do Centrão. Um sinal dessa continuidade foi a aprovação da lei orçamentária de 2025: a peça preservou o patamar atual de emendas e ainda abriu caminho para que o Congresso indique mais R\$ 8 bilhões em recursos por meio do orçamento previsto em ministérios.

Outra marca relevante do início da gestão de Motta se deu sobre o comando das comissões permanentes da Câmara, que iniciam os debates dos projetos. Disposto a fugir da polarização que marca as discussões estratégicas da Câmara, ele escolheu perfis mais pragmáticos para compor colegiados importantes, em comparação com a gestão de Lira. Um exemplo é a Comissão de Constituição e Justiça, a CCJ, a mais importante da Casa. A deputada bolsonarista Carolini de Toni (PL-SC) foi substituída por Paulo Azi (União Brasil-BA), mais experiente e ponderado.

De modo geral, isso deve render uma retomada à normalidade em ritos regimentais durante a discussão de temas de interesse do governo – ao contrário do que ocorreu na era Lira, que privilegiava a votação de requerimentos de urgência para levar os assuntos direto à votação em plenário. Esse é o caminho a ser tomado em relação à proposta do

governo de isentar da tabela do Imposto de Renda quem ganha até R\$5 mil, por exemplo. O Planalto enviou o projeto em regime de urgência, mas, desde o início, o deputado avisou que o tema precisaria passar por ao menos duas comissões permanentes antes de ser analisado em plenário. A discussão se desenha como a mais relevante do primeiro ano de Motta na presidência.

Ele ainda tem a possibilidade de buscar a reeleição ao cargo em 2027, já que estará em uma nova legislatura. Para isso, tem a preocupação de não envelhecer cedo na cadeira e manter a Câmara no papel de protagonista da agenda do país. Nesse sentido, ele vem investindo em uma comunicação voltada para as redes sociais, com linguagem e formato informais. Em vídeos apelidados de ‘Hoogel’, em uma alusão a plataforma de busca Google, traduz e explica decisões e ritos do poder. No vídeo inaugural em que anunciava o próprio buscador, pediu ao eleitor crítico da polarização que passe a olhar para a Câmara. O problema do centro, disse, não é de onde as ideias vêm, mas para onde as ideias nos levam. Agora, resta saber qual ideia de projeto nacional deve prevalecer no próximo ciclo eleitoral – o que deve afetar o equilíbrio da gestão de Motta. ■



Alianças para GOVERNAR

O Índice de Governismo do JOTA mede as oscilações no relacionamento entre Executivo e Legislativo desde o governo FHC. No presente, Lula enfrenta cenário abaixo da média e menos controle sobre a articulação política

TEXTO DANIEL MARCELINO

A saúde da relação entre os Poderes é acompanhada pelo Índice de Governismo do JOTA, que mede o grau de apoio dos parlamentares às propostas do governo federal ao longo do tempo. Ele é calculado com base no percentual de votos favoráveis às iniciativas de interesse do Executivo no Congresso, funcionando como um indicador da governabilidade no Brasil – e, conseqüentemente, da capacidade do governo de transformar promessas em realidade.

Pense nesse índice como um eletrocardiograma do poder: cada oscilação reflete o ritmo da convivência entre Executivo e Legislativo. Períodos de alta indicam uma base aliada forte e maior cooperação, criando condições ideais para aprovar mudanças estruturais na legislação. Por outro lado, quedas bruscas sinalizam resistência parlamentar e crises políticas, que podem comprometer a governabilidade e paralisar a agenda do governo.

O exame começa no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, no final da década de 1990. Ele reflete momentos marcantes, como a crise gerada pelo escândalo do Mensalão, que abalou o governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2005; o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016; os apuros de Jair Bolsonaro na formação e manutenção de sua base aliada; e os desafios recentes de Lula com o bloqueio das emendas parlamentares.

O índice também permite entender os altos e baixos na construção das políticas públicas ao longo do tempo. Um período de estabilidade legislativa no segundo governo Lula facilitou avanços em programas sociais, como o Bolsa Família. Uma década mais tarde, a ascensão de Michel Temer ao poder resultou em uma rápida recuperação do governismo, impulsionada pela aliança com o Centrão, o que permitiu a aprovação da PEC do Teto de Gastos. Sob Jair Bolsonaro, a pandemia de Covid-19 colocou Executivo e Legislativo em lados opostos em votações essenciais – como a criação do auxílio emergencial, a adoção de medidas de restrição sanitária e o repasse de recursos a estados e municípios.

Os primeiros meses do terceiro governo Lula registram um índice de governismo abaixo da média, o que levou a recordes de vetos presidenciais derrubados e de Medidas Provisórias que caducaram por falta de apoio – fenômeno raro em governos anteriores. Porém, o Planalto demonstrou que ainda consegue isolar a oposição e formar maiorias em pautas estratégicas quando há convergência. A aprovação da Reforma Tributária em 2023 – a maior mudança no sistema de impostos em três décadas – exemplifica essa força. O próximo desafio é recompor uma base de apoio suficiente para viabilizar o aumento da faixa de isenção do Imposto de Renda, promessa central do governo. ■

Política sob novas BASES

Avanço do Congresso sobre o Orçamento e pressão das redes sociais fragilizam os acordos para governabilidade. Ao Executivo, resta uma agenda comprimida a temas consensuais

TEXTO EDUARDO BRESCIANI ILUSTRAÇÃO DAYANE BONFIM

O presidencialismo de coalizão está chegando ao fim. Isso após ter entrado em crise diante das dificuldades dos últimos governos em conquistar uma base sólida e estável no Congresso Nacional. O preço que se paga pela governabilidade passou por transformações profundas ao longo deste século, e a lógica de lotear ministérios – que vigorou nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer – se mostra insuficiente na nova gestão petista. Agora, esse esgotamento amplifica os questionamentos sobre se há caminhos para uma relação menos conflituosa entre os Poderes.

A explosão das emendas parlamentares é uma das explicações para a atuação cada vez mais independente de deputados e senadores em relação ao Executivo. Em 2014, foram empenhados R\$ 6,1 bilhões em emendas, enquanto em 2024 esse montante saltou para R\$ 45 bilhões. Para se ter ideia, enquanto o volume de recursos aplicados por destinação dos parlamentares cresceu mais de sete vezes no período, o orçamento

apenas dobrou de tamanho. Para integrantes do governo atual, o patamar alcançado é irreversível e a tentativa será apenas de evitar o crescimento das emendas.

Nestes dez anos, o Brasil teve governos de esquerda, centro e direita. Em todos eles, o Congresso conseguiu aumentar seu poder de barganha e garantir a ampliação de seu espaço orçamentário. Sob Dilma Rousseff, em 2015, foi aprovada a emenda constitucional que tornou obrigatório o pagamento de todas as emendas individuais. Na gestão de Michel Temer houve um ápice de uma espécie de “parlamentarismo”, uma vez que ele chegou ao cargo a partir do impeachment da então mandatária, com os votos de deputados e senadores – e com os quais o presidente dividiu o poder, inclusive aceitando a ampliação da gerência deles sobre a destinação de recursos. Jair Bolsonaro até tentou resistir à criação das chamadas emendas de relator – hoje renomeadas de “orçamento secreto” –, mas mudou de ideia quando Arthur Lira (PP-AL), ainda candidato à presidência da Câmara, mostrou ter controle da destinação e prometeu usar o instrumento para dar suporte ao governo.

Na atual gestão, antes mesmo de tomar posse novamente no Planalto, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) precisou negociar a PEC da Transição, ainda em 2022. No acordo para aprovação do texto, o Congresso emplacou a vinculação das emendas ao crescimento da receita – dando novo fôlego para o volume de recursos com destinação parlamentar. Um ministro do Executivo avaliou em

reservado ao JOTA que a soma atual de emendas torna muito mais custoso construir qualquer avanço em agendas que dividem a sociedade. Passaria a ser pouco interessante para parlamentares enfrentar suas bases para dar suporte ao Planalto, na ótica dele. Assim, qualquer presidente hoje estaria limitado a aprovar projetos que tenham maior consenso – como as pautas econômicas. Ainda mais em um parlamento que segue com uma multiplicidade de legendas – que passam de 20 atuando na Câmara.

CAÇA ÀS EMENDAS

Há quem enxergue vantagens nesta limitação de barganha entre Executivo e Legislativo. Deputados que já têm recursos garantidos para suas bases poderiam ter uma atuação mais autônoma e independente, sem precisar ceder o voto a governos em pautas que sejam contrárias a suas convicções, por exemplo. Além de restringir mudanças abruptas na condução de políticas públicas pela troca do presidente da República.

O Supremo Tribunal Federal (STF), porém, começou a olhar com mais atenção para este cenário nos últimos anos. Em dezembro de 2022, a Corte declarou a inconstitucionalidade das emendas do relator. Para o STF, o instrumento dava um caráter “anônimo” às emendas parlamentares, o que ofenderia os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

A decisão não foi suficiente para garantir a transparência almejada pelos julgadores, uma vez que o Congresso decidiu destinar o volume de recursos para emendas de comissão e de bancada. Por isso, em 2024, o ministro Flávio Dino passou a liderar o enfrentamento deste debate cobrando do Legislativo – e também do Executivo – a construção de mecanismos que permitam apontar objetivamente qual parlamentar está por trás de cada despesa. Para o Legislativo, as decisões mostram uma incompreensão sobre as emendas coletivas – o argumento é que parlamentares acabam utilizando deste instrumento para apoiar, em conjunto, grandes obras e ações que não seriam passíveis de financiamento por emendas individuais.

Mas no STF há uma visão que, por trás deste argumento, alguns parlamentares têm se aproveitado do instrumento para fraudes e crimes. Dino determinou à Controladoria-Geral da União que realize auditorias; e dezenas de investigações em andamento também na Polícia Federal e



ANÁLISE POLÍTICA

na Procuradoria-Geral da República têm preocupado parlamentares sobre a possibilidade de repressões ao instrumento – enquanto o governo também tem o temor que ações policiais possam afetar a já instável governabilidade.

O PODER DAS REDES

O empoderamento do Legislativo pelas emendas parlamentares não é o único movimento a alterar de forma drástica o cenário político na última década. A democratização da internet e, especialmente, do uso de redes sociais fez com que a vigilância sobre os políticos aumentasse e que a sociedade como um todo passasse a estar mais presente no debate público.

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 é o episódio que escancarou esta forma de fazer política no Brasil. Deputado historicamente do chamado baixo clero, ele sempre apostou na polêmica na busca por novos mandatos em seu estado, o Rio de Janeiro. Mas em 2014 passou a observar que essa postura poderia permitir voos mais altos. Em um movimento liderado por um de seus filhos – o vereador fluminense Carlos Bolsonaro –, o deputado polêmico passou a ser divulgado nas redes como uma possível solução diante da insatisfação popular com a classe política tradicional – descrença que tinha ganhado as ruas em 2013 e que se amplificou com a Operação Lava Jato. Sem um partido forte para lhe dar sustentação, Bolsonaro adotou uma estratégia dupla em que viajava todos os estados do país para compor um núcleo de apoiadores, mas com a atuação nas redes sociais sendo o principal foco de posicionamento, criando uma linha direta com o eleitor.

Naquele momento, o mundo político atribuiu a vitória de Bolsonaro mais à comoção pública pela facada sofrida no mês anterior às eleições do que à sua estratégia política. Mas o fato é que aumentou, nos cargos executivos, o contingente de personagens ligados a polêmicas e à defesa de pautas ideológicas. Só assim ficou claro que havia algo mais que um acaso. Essa ligação direta com o eleitor passou a ser perseguida por todas as matizes ideológicas e a “política do like” transcendeu o ambiente virtual para interferir em temas da política real – desde a configuração do Congresso até a votação de propostas específicas.

Prova disso é que a única derrota de Arthur Lira no comando da Câmara foi quando ele decidiu bancar a proposta conhecida como PL das Fake News, que buscava dar mais



“A ‘política do like’ transcendeu o ambiente virtual para interferir em temas da política real”

responsabilidade às plataformas pelos conteúdos divulgados nas redes sociais. A proposta ganhou um carimbo de censura e, entre verdades e mentiras sobre seu conteúdo, acabou enterrada a ponto de até hoje o governo Lula não ter conseguido avançar com o tema da moderação de conteúdo – o que é anunciado como um objetivo desde antes da posse.

Durante as últimas eleições, a condução do ministro Alexandre de Moraes à frente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com diversas decisões de ofício, conseguiu de alguma maneira interferir na proliferação de notícias falsas – ainda que sob a polêmica da legitimidade de algumas medidas adotadas. No entanto, para o próximo pleito, há uma visão pessimista no mundo político sobre uma atuação proativa do TSE sob o comando de Nunes Marques. E diante da inação do Congresso, o STF colocou para andar o processo sobre o artigo 19 do Marco Civil da Internet, dispositivo que trata da responsabilidade das plataformas em moderar conteúdos dos usuários. A depender da decisão da corte, essas empresas podem ganhar novas obrigações, como a de retirar conteúdos ilegais sem aguardar uma ordem judicial. Mas a efetividade do julgamento é posta em dúvida à medida que o mundo caminha para uma desregulamentação das redes, com a aliança entre as big techs e o presidente americano, Donald Trump.

Fato é que, a despeito da desinformação, há uma guinada real na forma de se fazer política com um ambiente digital que é naturalmente concebido para o livre fluxo de informações, permite voz a todos e cria uma conexão entre representado e representante. E o que circula nesse ambiente é capaz de causar um estrago na popularidade presidencial de uma hora para a outra – a exemplo da reação a uma portaria que visava apenas conectar o Pix à fiscalização de rotina da Receita, em janeiro.

Agora, cabe aos políticos compreender que não bastam mais boas ideias e acordos bem costurados diante da nova e complexa realidade do Congresso. No mínimo, é preciso também ter uma explicação coerente e planejada que consiga sustentar as propostas no ambiente virtual. ■

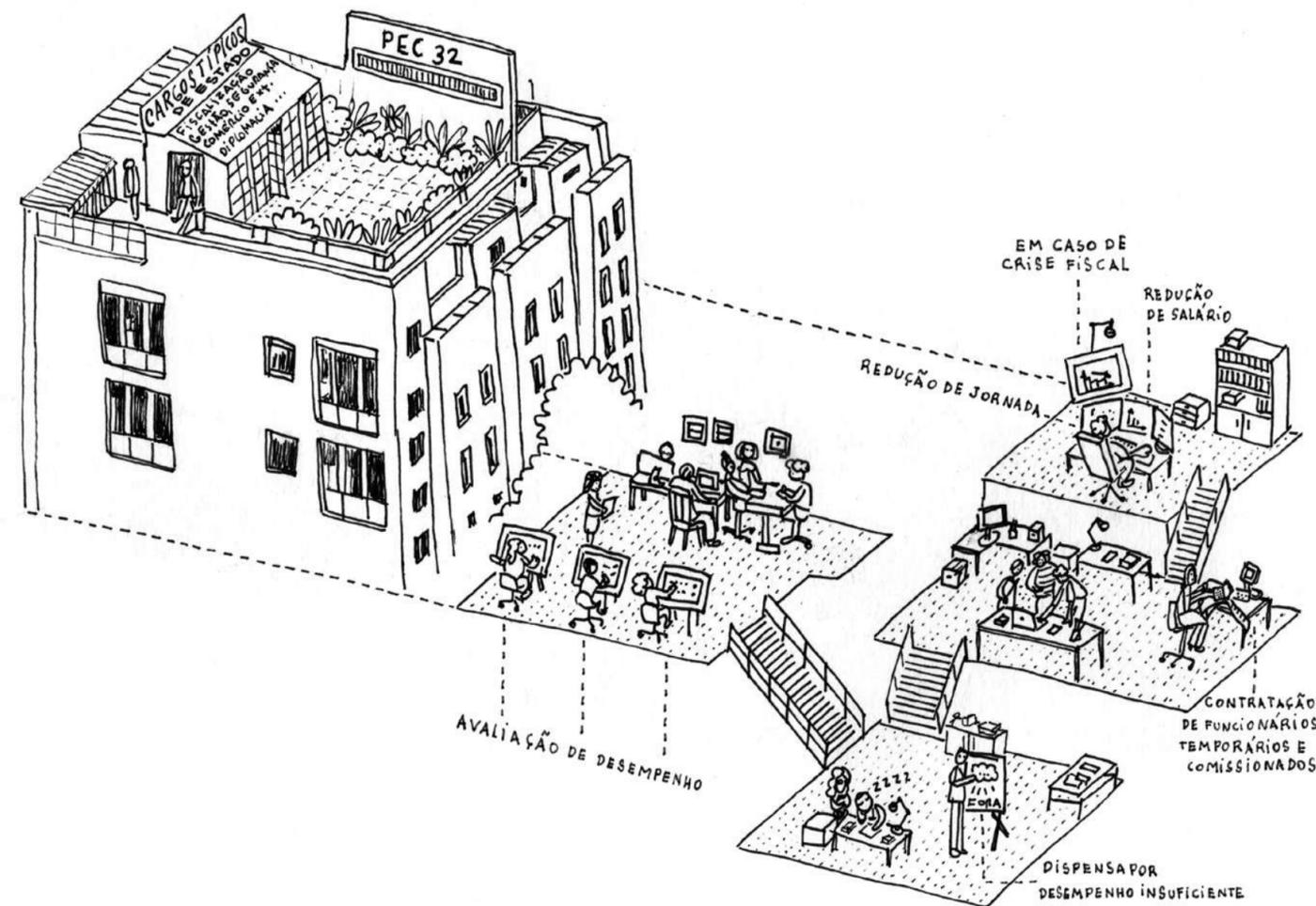


Transformação pela

METADE

Aveso à reforma constitucional, governo busca melhorias incrementais para aperfeiçoar a máquina pública – até agora, insuficientes para mexer no vespeiro das assimetrias nas carreiras

TEXTO ROBERTO MALTCHIK ILUSTRAÇÃO JULIANA RUSSO



Em dezembro de 2022, era evidente o choque de visões sobre o serviço público no Brasil, opondo a gestão que encerrava o mandato e a equipe prestes a assumir o Executivo. O relatório produzido pelo Gabinete de Transição, com cem páginas de extensão, registra uma “ameaça real de colapso nos serviços públicos”. Em relação à PEC 32/2020, proposta de reforma administrativa do ex-presidente Jair Bolsonaro, o documento assinalava que ela estava recheada de “más intenções”.

Ao endereçar planos para a ousada meta de transformar o país, o grupo diagnosticou a “necessidade de recuperação e otimização de órgãos da administração pública direta e indireta, de maneira a criar condições mais apropriadas à implementação de políticas públicas e à melhoria dos serviços à população”. Essa tarefa foi delegada ao Ministério da Gestão e da Inovação, sob o comando da economista Esther Dweck, que passou a tratar dessa agenda a partir do conceito de “transformação do Estado”, com mudanças incrementais e adaptações ao atual cenário, sem rupturas ou reformas constitucionais. Um esforço que busca, prioritariamente, avançar em inovações sem fragilizar a estabilidade e o Regime Jurídico Único.

“Não é preciso uma reforma constitucional. Não pretendemos acabar com a estabilidade. Ela é uma proteção do Estado, não do servidor, para evitar perseguição política. Estamos montando o nosso pacote e dispostos ao diálogo”, afirmou a ministra Esther Dweck, em entrevista ao JOTA ainda em agosto de 2023. O pacote ao qual ela se referia se traduz em uma cesta de medidas para aperfeiçoar a máquina pública, que serve de antídoto à PEC 32. Cada uma delas, no entanto, avança em ritmo próprio – e nem sempre na velocidade esperada.

PEC 32 VIROU KRIPTONITA

Antes de se debruçar sobre os desafios da estratégia de transformação do Estado, cabe resgatar o que a PEC 32 apresenta e as razões pelas quais seu texto é rechaçado tanto pelo Executivo quanto pelo funcionalismo. E por que essa iniciativa perdeu aderência também na academia e na sociedade.

Quem estuda a máquina pública não reconhece virtudes na versão original da proposta, encaminhada ao Congresso em setembro de 2020. Ali, o texto do governo Bolsonaro limita a estabilidade aos chamados cargos típicos de Estado e permite a demissão imotivada dos demais servidores; dá comandos genéricos, sem clareza sobre critérios e limites, a temas como avaliação de desempenho e contratação de temporários e comissionados.

Porém, entre a versão original e o texto que hiberna na Câmara dos Deputados, a proposta sofreu inúmeras mudanças – respaldadas inclusive por debatedores influentes. É o caso do ministro do Tribunal de Contas da União e ex-governador de Minas Gerais Antonio Anastasia, que lamenta a interdição do debate. “Alguns dispositivos precisam ser modificados pela Constituição exatamente para que a interpretação se dê no Judiciário de maneira uniforme e também para parametrizar estados e municípios, porque o grosso do funcionalismo não está na União. Os problemas maiores são dos estados e municípios”, afirmou Anastasia, em entrevista ao JOTA, em 2024.

A PEC 32 repaginada pelo Congresso, é, de fato, muito diferente de sua versão original. No lugar da demissão imotivada, entram a dispensa por desempenho insuficiente e a redução de jornada e salários em momentos de crise fiscal. Ainda estabelece avaliações periódicas; normatiza contratações temporárias e instrumentos de cooperação com a iniciativa privada; e cria critérios para a ocupação de funções comissionadas. “A PEC 32, originalmente, é um

documento muito mal feito. O texto final apresentado pelo deputado Arthur Maia até se tornou razoável”, complementou Anastasia. Embora esteja pronta para análise em plenário, a proposta não tem, por ora, qualquer perspectiva de votação.

Até porque há um entendimento crescente de que as mudanças incrementais tendem a ser mais efetivas, além de viáveis politicamente. Mesmo quem atuou pela PEC 32 entende que temas como a avaliação de desempenho podem ser tratados em projetos de lei. “A nossa Constituição já traz todas as orientações. Não precisamos mais reformá-la para alcançar os resultados que queremos. O que precisamos é regulamentar vários pontos que estão previstos constitucionalmente”, avalia a ex-secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais Renata Vilhena, professora da Fundação Dom Cabral e presidente do Conselho da República.org.

Em uma outra camada, a PEC 32 recebe críticas por tentar endereçar uma solução única para problemas de natureza distinta na União, nos estados e nos municípios. E por não atacar as distorções remuneratórias entre carreiras e Poderes, especialmente em nível federal. A professora Alketa Peci, vice-diretora acadêmica da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape-FGV), avalia que tais falhas têm origem em “incoerências originadas pelos múltiplos e irracionais objetivos que o texto almeja” e por “várias formas de resistência interna ou externa”.

“Existe a questão da desigualdade entre as carreiras, de captura de carreiras de elite. Há a narrativa de que, como algumas áreas conseguem mais recursos para o Estado, deveriam receber também maior remuneração. É uma lógica completamente irracional. Mas, quando uma emenda constitucional é proposta no Congresso, ela geralmente deixa isso de fora e acaba focando mais em problemas de outros entes federativos, que não têm nada a ver com esse indicador de captura burocrática”, exemplifica Alketa Peci, que também é membro do Comitê de Experts em Administração Pública das Nações Unidas.

OS DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO

As resistências apontadas pela professora Alketa Peci existem tanto para uma reforma constitucional quanto para a transformação incremental do Estado. Na agenda de avanços infraconstitucionais e infralegais, esse componente é importante, considerando a fragilidade da base parlamentar e a influência das entidades de classe no atual governo.

A realização do 1º Concurso Nacional Unificado (CNU) e a uniformização de 86% das carreiras em 20 níveis de progressão – no contexto da negociação salarial com cada uma das carreiras – foram avanços importantes em 2024. A Lei de Modernização dos Concursos Públicos, sancionada em setembro, e o PL de Cotas no serviço federal, pendente de uma votação no Senado, também merecem destaque. Além disso, há um esforço para flexibilizar os instrumentos de gestão, por meio da revisão do decreto-lei 200.

Outras transformações independem do governo, como a flexibilização dos regimes de contratação, legitimada pelo Supremo Tribunal Federal em 2024. Essa decisão atende aos estados, que apostam em contratações temporárias e por meio da CLT. Já o Ministério da Gestão entende que as contratações devem ser feitas somente pelo Regime Jurídico Único, com exceções pontuais.

O avanço dos regimes flexíveis de contratações, forçosamente, implicará no debate sobre a regulamentação de carreiras típicas de Estado. Esse tema não interessa ao atual governo, uma vez que, definidas tais carreiras (como as jurídicas e de fiscalização), estará aberto o caminho para afrouxar a estabilidade dos demais servidores. Por outro lado, estudiosos, como a professora Renata Vilhena, avaliam

“A ideia de tornar as carreiras mais simplificadas só vai lograr êxito quando o governo corrigir as distorções entre a elite a base do funcionalismo”

LEEWERTTON DE SOUZA MARREIRO,
DO SINASEFE

que o governo perdeu uma oportunidade ao não endereçar, logo no começo da gestão, a reorganização de carreiras federais, antes de abrir mais de 11 mil novas vagas no serviço público, sendo 6.640 por meio do CNU. Hoje, a administração tem 250 tabelas remuneratórias, 120 carreiras e mais de dois mil cargos distintos.

O tema das carreiras, de suas assimetrias e injustiças, é visto como central, inclusive nos sindicatos que representam os servidores com salários mais baixos, ou seja, a expressiva maioria do funcionalismo. A título de exemplo, em 2024, um analista administrativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) recebia salário inicial correspondente a 39,1% daquele pago a um analista administrativo das agências reguladoras.

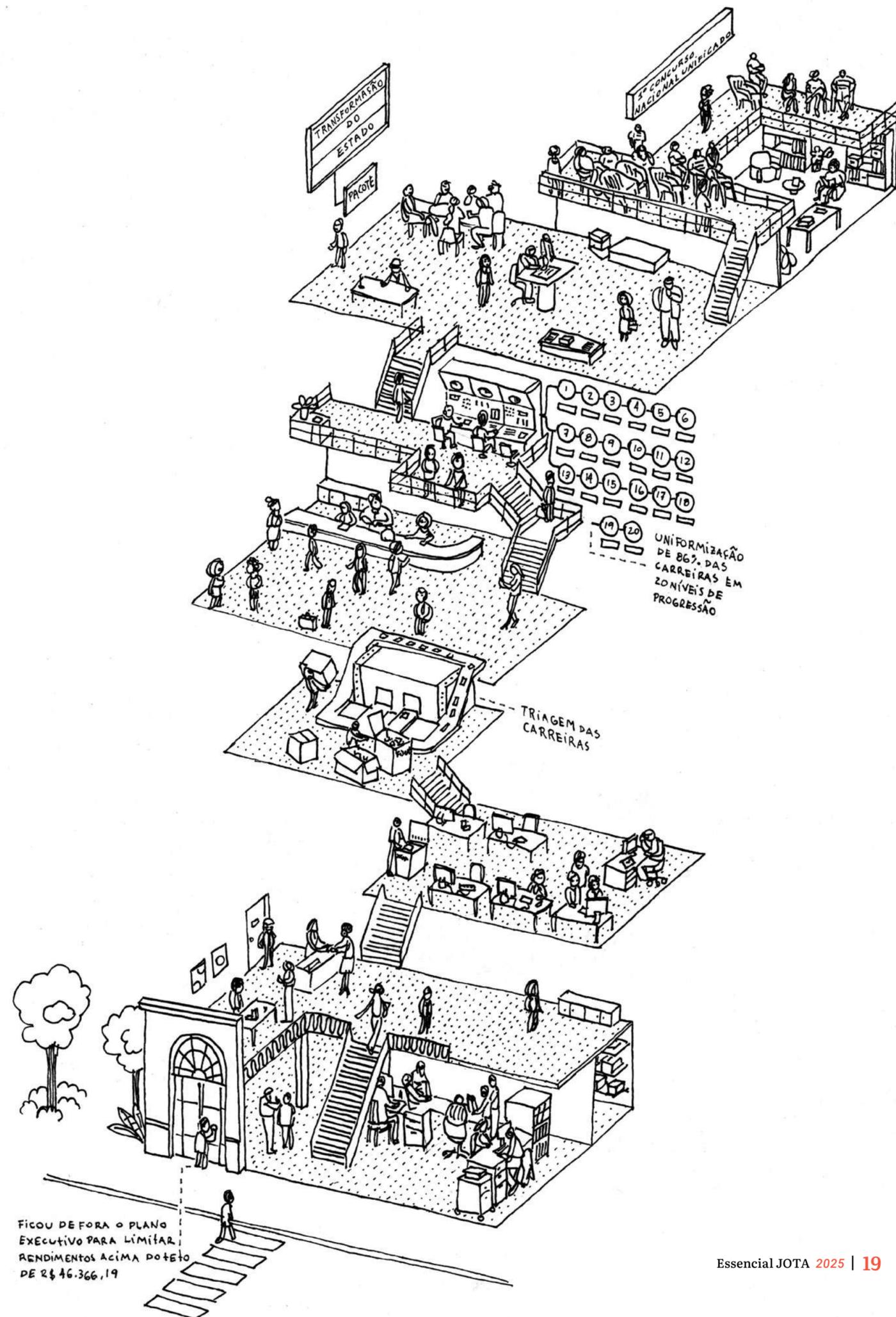
A professora Alketa Peci acredita que, ao que tudo indica, o governo escolheu não mexer nas atuais carreiras, mirando apenas em corrigir para frente. As premissas para isso foram definidas na portaria MGI 5.127/2024, que prevê simplificação, redução de desigualdades e estímulo às novas carreiras transversais, como as de Desenvolvimento Socioeconômico e de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa.

“Mas a ideia de tornar as carreiras mais simplificadas só vai lograr êxito quando o governo conseguir corrigir as distorções. Isso é necessário, mas não foi visto na negociação salarial de 2024, que aumentou a distância entre a elite e a base do funcionalismo”, afirma Leewertton de Souza Marreiro, do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe), nome importante da reestruturação da carreira do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

O caminho da transformação do Estado também será testado na discussão sobre a avaliação de desempenho e segue obstruído no tema dos supersalários. O plano do Executivo para limitar os rendimentos que ultrapassam o teto de R\$ 46.366,19 naufragou – a medida era proposta na PEC 54/2024 como parte da estratégia para reduzir despesas obrigatórias. Ao atender pedido da Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público (Frentas), o relator definiu que, até a aprovação de uma lei ordinária, os atuais benefícios ficam mantidos.

“O Executivo busca ações possíveis de serem adotadas no contexto político e social em que o país se encontra hoje. Mas falta empacotar essas medidas todas. Não é um projeto, mas é uma narrativa política mais ambiciosa, que o governo evita”, sintetiza a professora Alketa Peci.

Referências no serviço público, como o secretário de Transformação do Estado do Ministério da Gestão, Francisco Gaetani, ou o secretário-geral do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), Conrado Ramos, apostam nesses avanços para reconectar a sociedade com as instituições do Estado. Como afirmou o ex-presidente uruguaio Pepe Mujica, sem a “esperança burocrática” produzida por inovações é a democracia que passa a correr riscos. ■



As dores de cabeça do PIB

Impostos surpresa, indefinições e regras conflitantes... As preocupações de quem investe e produz quando se trata de insegurança jurídica, tema onipresente no ambiente institucional brasileiro

TEXTO CAROLINA UNZELTE ARTE LUCAS GOMES

Quando o futuro dos negócios está na mesa de discussão, é muito provável que uma dupla de palavras não demore a aparecer: insegurança jurídica. Para quem toma decisões no Brasil – tanto na esfera pública quanto na privada –, essa é uma combinação tipicamente nacional. Ela resume a percepção de que, por aqui, a previsibilidade na aplicação das regras do jogo está em falta – o que impacta investimentos e torna o mercado turbulento. As incertezas sobre o futuro parecem estar sempre à última potência.

O conceito de insegurança jurídica pode soar etéreo demais, mas alguns episódios recentes dão conta de explicar como ele se manifesta na prática. Uma amostra vem do setor de energia solar. Atores de destaque na transição energética, novas usinas solares correm risco após o governo aumentar impostos sobre placas solares de 9,6% para 25% – estima-se que pelo menos 540 projetos possam ser afetados. A medida, do Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (Gecex-Camex), foi oficializada pela Resolução Gecex 666 e entrou em vigor imediatamente, em novembro passado. A questão é que isso não estava previsto anteriormente, e foi recebido de forma abrupta por investidores.

A resolução também revogou as cotas de módulos fotovoltaicos isentas de imposto de importação previstas para os anos de 2026 e 2027, que o próprio governo havia estabelecido para aliviar os

impactos da decisão. As únicas cotas que não foram revogadas deveriam vigorar até meados de 2025 – contudo, uma aceleração nas importações levou ao esgotamento delas já no final de 2024. “Esse é um exemplo claro de como a imprevisibilidade e a insegurança jurídica mantém o Brasil preso ao passado”, afirma Rodrigo Sauaia, presidente da Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (Absolar). O impacto da alteração ultrapassa R\$ 41 bilhões em investimentos comprometidos até 2026, afirma a associação.

Em outros casos, a insegurança jurídica é associada ao fenômeno dos “jabutis” na aprovação de novas legislações. Afinal, como diz o ditado popular, “jabuti não sobe em árvore”, então ele só pode ser encontrado nas alturas se for colocado por alguém – na política, os répteis costumam ser emendas invasoras. Na aprovação do Projeto de Lei das Eólicas Offshore, no final de 2024, o objetivo original, de regulamentar a geração de energia eólica no mar, foi desvirtuado com jabutis – como a contratação compulsória de usinas termelétricas. Além de perpetuar o vácuo de regras claras para eólicas offshore, o texto acabou contrariando o próprio objetivo de descarbonização. Na sanção presidencial, alguns deles foram excluídos, mas a disputa permaneceu com o Congresso podendo reverter os vetos.

Mas não são apenas setores relativamente novos, como o de renováveis, que sofrem com a insegurança jurídica no Brasil. JOTA ouviu representantes de diversas áreas que compõem o PIB brasileiro para mapear as fontes da imprevisibilidade que mais afetam os negócios – e algumas possíveis soluções.



EXECUTIVO Sem planejamento

As atuações de algumas agências reguladoras têm recebido críticas de fomentar a insegurança jurídica ao combinar mudanças abruptas em regulamentações e a ausência de análises de impacto regulatório robustas. Ainda no setor de energia, foi o que aconteceu com a Consulta Pública 27/ 2024, que discute a minuta do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão para a prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). O texto exige a desistência de ações judiciais e a renúncia a direitos adquiridos como condição para a renovação de concessões. Para o gerente jurídico da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), Thiago Lóes, essa imposição desrespeitaria o princípio da segurança jurídica e restringiria o direito das distribuidoras de questionar decisões eventualmente equivocadas.

Às vezes, o que falta é mais exatidão nos textos legislativos ou regulatórios – deixando menos margem às interpretações. O exemplo aqui vem de outra consulta pública, a de número 32/2024, que busca aprimorar a resiliência dos sistemas de distribuição e transmissão de eletricidade diante de eventos climáticos extremos. Ela inclui a exigência de que as distribuidoras restabeleçam o fornecimento de energia em até 24 horas após interrupções causadas por esses eventos, sob pena de sanções.

“Há a responsabilidade, mas não há a conceituação do que é, propriamente dito, um evento climático extremo, a partir de quando ele termina ou não, se em 24 horas é viável religar”, diz Lóes. “Situações de pressão midiática podem ser causa de alterações regulatórias, mas as mudanças têm de passar escrutínio legal e de impactos”, adiciona, em referência aos apagões em São Paulo após fortes chuvas, em 2024 e 2025.

As críticas em torno das agências reguladoras também dão conta de que elas apresentam posturas conflitantes com o Judiciário, gerando receios a investidores. Essa é a situação relatada pelo setor de transporte rodoviário interestadual de passageiros no Brasil.

Em 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a constitucionalidade do regime de autorização para rotas de ônibus. A corte permitiu à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) regulamentar o setor sem a necessidade de licitação, para facilitar a entrada de novas empresas, como previsto em lei. Anos antes, em 2019, uma decisão do Tribunal de Contas da União, havia paralisado as novas autorizações nesse mercado – que não pôde receber novas empresas.

No entanto, a decisão do STF não encerrou os debates. A falta de consistência na aplicação das regras pela ANTT, aliada a contratos precários e desconsideração de decisões judiciais superiores, resultaram em judicialização. O Ministério Público Federal criticou a regulamentação implementada pela ANTT, alegando que ela contraria o STF e favorece empresas tradicionais.

“É um mercado enorme, estamos em um país continental onde o transporte rodoviário é super incipiente ainda. Há empresas com novos modelos de negócios, querendo entrar”, diz André Porto,

diretor-executivo da Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec). “Mas há uma efetiva ausência de regras claras”.

Essas incertezas também penalizam o funcionamento da máquina pública. Em relação às agências, parte dos órgãos sofre com falta de recomposição de equipe e orçamentos apertados, o que dificulta a análise de impacto regulatório. A falta de previsibilidade é uma preocupação até para os servidores. Um antigo fiscal da Receita Federal afirmou ao JOTA que, mesmo ciente da interpretação correta de uma norma em favor do contribuinte, evitava aplicá-la temendo que eventuais mudanças de interpretações futuras o colocassem sob suspeita.



aumento de
15,4%
nos impostos sobre
placas solares

540
projetos de energia
solar afetados

41bi
em investimentos
comprometidos
até 2026



Isso ocorre mesmo quando o software é adquirido em formato digital e não “cruza fisicamente” as fronteiras – o que já acontece há pelo menos uma década, diz Jorge Sukarie, conselheiro da Associação Brasileira das Empresas de Software (Abes). “Isso mostra que nem sequer entendem o que vendemos”.

Embora a Lei Complementar 157/2016 tenha definido o ISS como imposto exclusivo para softwares personalizados ou licenciados, estados e a Receita Federal seguiram aplicando ICMS e outros tributos, gerando cobranças duplicadas. Em 2021, o STF determinou que o ISS deve incidir sobre operações com software, mas divergências persistem, especialmente para aquisições por nuvem ou plataformas internacionais.



“Daqui a pouco, todos os estados estão com uma legislação diferente, o município entra na mesa e começa a legislar... Então, como é que você trabalha em um país desse?”

MAURICÉLIO OLIVEIRA, PRESIDENTE DA ABRINT

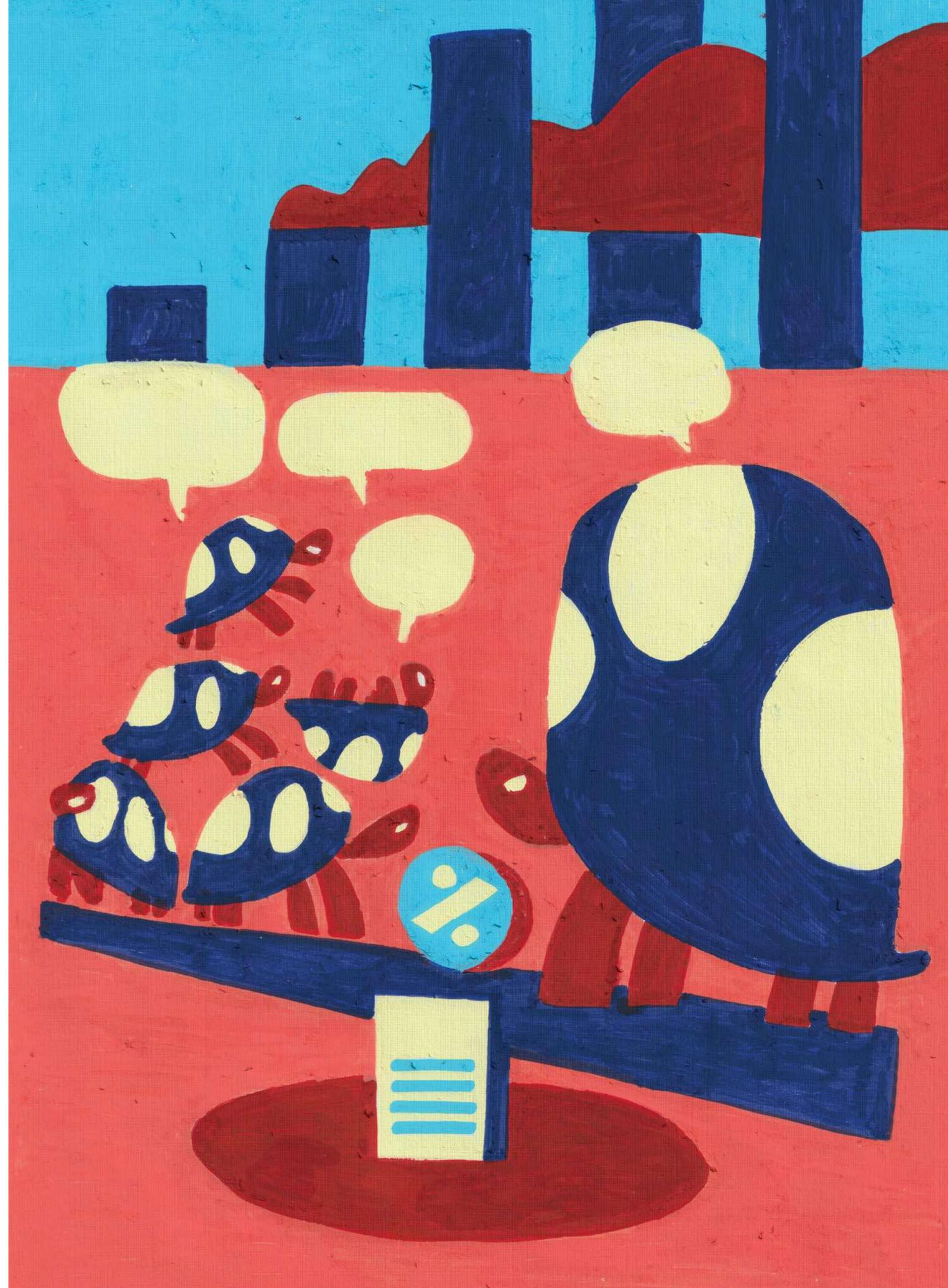
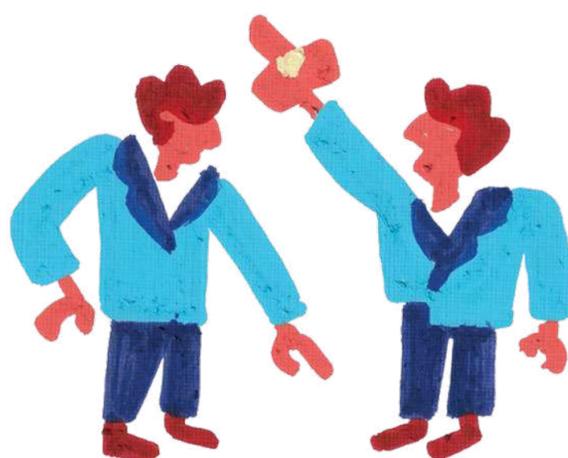
Aumentando as reclamações, os Legislativos estaduais e municipais, muitas vezes, criam obrigações adicionais (e até contraditórias) às leis federais. Um exemplo é uma lei de Mato Grosso do Sul na qual o estado obrigava empresas de telecomunicações a incluir informações específicas nas contas dos usuários, como a banda de internet disponível em determinado momento – algo impossível tecnicamente, segundo Mauricélio Oliveira, presidente da Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint).

“Daqui a pouco, todos os estados estão com uma legislação diferente, o município entra na mesa e começa a legislar... Então, como é que você trabalha em um país desse?”, questiona.

LEGISLATIVO Muitas leis – e mal feitas

As mudanças legislativas frequentes são apontadas como complicadores do emaranhado da insegurança jurídica no país. Uma evidência disso é a quantidade de alterações na nossa ainda jovem Constituição Federal, de 1988 (ver ranking no gráfico). A comparação deve levar em conta a extensão e a natureza das constituições, bem como os mecanismos de cada sistema político para sua modificação. Se a Constituição dos Estados Unidos é mais concisa e baseada em princípios gerais, enquanto a brasileira é detalhada e programática, nossa média de alterações ainda é muito maior do que a de outros sistemas federativos emergentes, como a Índia.

Com isso, há dificuldades de entendimento entre Legislativo e a aplicação prática das leis por agências do Executivo. Sinal disso é a duplicidade tributária na tributação de softwares, graças a interpretações conflitantes entre diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal) e a ausência de regulamentação unificada. Logo de início, um software pode ser considerado um bem ou um serviço, dependendo de sua forma de distribuição, o que já implica em confusão entre ICMS (estadual) e ISS (municipal). Não satisfeita, a Receita Federal, ao tratar licenças de software como “softwares importados”, mesmo quando os servidores estão no Brasil, impõe a cobrança de impostos federais como PIS/COFINS-Importação e Imposto de Importação.



JUDICIÁRIO A última trincheira

A confusão nas outras esferas acaba desembocando no Judiciário, o que aumenta a sobrecarga e contribui para a morosidade da Justiça. Um estudo comparativo entre o Brasil e países europeus realizado em 2023 na Universidade de Brasília revelou que, no país, são ajuizados cerca de sete processos cíveis por ano para cada 100 habitantes, considerando a primeira e a segunda instâncias. Esse número é superior aos índices dos 40 países europeus pesquisados e representa quase três vezes a média europeia de 2,5 processos cíveis por ano para cada 100 habitantes.

Como se não bastasse o grande contingente de processos judiciais, “alguns tribunais de Justiça insistem em desconsiderar teses que são firmadas com força vinculante ou pelo menos com característica de transcendência pelos tribunais superiores no Brasil”, diz Alexandre Vitorino, o diretor jurídico da Confederação Nacional da Indústria (CNI). “Isso leva a muita oscilação, de tal maneira que, mesmo depois de consultar um advogado a propósito do sentido de uma lei, aquele que investe fica numa posição de insegurança”, diz.

Mesmo quando as instâncias superiores decidem sobre um tema, a morosidade permanece. “A demora na modulação de efeitos em decisões como a tese do século é um exemplo claro de como o Judiciário pode impactar negativamente os negócios e investimentos no Brasil”, diz Thiago do Val, consultor jurídico da Associação Brasileira das Sociedades Anônimas de Capital Aberto (Abrasca). Embora a decisão de mérito sobre a tese do século – que trata da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins – tenha sido proferida pelo STF em 2017, a modulação só ocorreu em 2021, estabelecendo que os efeitos da exclusão seriam válidos a partir de 15 de março de 2017, salvo para ações já ajuizadas até essa data.

Essa lacuna temporal deixou empresas e o Fisco em um limbo, sem clareza sobre a aplicação prática do entendimento e sobre o impacto financeiro para ambas as partes. A indefinição obrigou contribuintes a provisionar valores elevados para possíveis devoluções de tributos, relatou do Val, ao mesmo tempo em que o governo enfrentava riscos fiscais bilionários. Além disso, em 2024, o STF permitiu que a União utilizasse ações rescisórias para revisar decisões anteriores, aumentando ainda mais a complexidade do caso.



E AGORA?

“A insegurança jurídica sempre vai existir. É sinal de que o mundo e as discussões evoluem”, diz Alain Macgregor, diretor jurídico na Confederação Nacional do Comércio, Bens, Serviços e Turismo (CNC). “Mas não podemos deixar que a insegurança crie engessamento na evolução social. A Constituição foi um passo importante para o Brasil, agora temos que trabalhar na maturidade das instituições. Estamos em período de transição, é uma mudança de cultura que leva tempo”, complementa.

Há exemplos de iniciativas que podem inspirar mais ações que combatam a insegurança no país. Alexandre Vitorino, da CNI, destaca a Câmara de Segurança Jurídica, que foi criada pela Advocacia-Geral da União, e que procura, por meio do diálogo com diversos stakeholders, pacificar questões. Thomas Law, do Instituto de Ciências Jurídicas, cita a atuação junto a frentes parlamentares da Assembleia Legislativa de São Paulo para análise de políticas públicas, ouvindo a iniciativa privada, técnicos, universidades e advogados.

Para acelerar essa transição, o fortalecimento de sistema de precedentes no Judiciário, e ferramentas de diálogo, como consultas públicas por parte de agências reguladoras, são algumas ferramentas úteis, segundo representantes das associações e confederações ouvidos pelo JOTA. Outros caminhos apontados também passam por superar obstáculos de orçamento público, de modo que possam fiscalizar e regulamentar de forma mais eficiente, e preservar a independência do Judiciário e das agências. Enquanto tudo isso não chega, para Thiago Lóes, da Abradee, “diálogo e resiliência são as palavras do momento”; ■



Os dados são de arquivos legislativos nacionais, do primeiro ano da constituição até o último dado disponível.



AOS TRANCOS E BARRANCOS

Em sua metade final, governo Lula ainda tem a missão de pacificar o cenário fiscal – no momento em que tem PIB e atividade econômica em crescimento, mas não freia dívida e vê sustentação do arcabouço fiscal posta em dúvida. Para isso, precisará deixar de criar novos problemas para si

TEXTO FABIO GRANER
ILUSTRAÇÃO ISABELLA PINA



Successor de um período de gestão liberal, o mais recente governo Lula começou sob olhares de desconfiança do mercado financeiro, sobretudo em torno de sua política fiscal. Passando da metade deste mandato, ele não conseguiu reverter o cenário de ceticismo – mesmo ao adotar medidas para cortar a trajetória de gastos.

A relação entre a administração petista e a “Faria Lima” teve idas e vindas. Ela até chegou a ter momentos amistosos entre 2023 e 2024, com a aprovação de medidas como o arcabouço fiscal e a manutenção da meta de inflação em 3%. O dólar caiu abaixo de R\$ 5 em alguns períodos e os juros (tanto de curto quanto de longo prazo) foram reduzidos por um tempo. Mas a situação nunca foi de lua de mel, como Lula vivenciou durante seus dois mandatos anteriores, entre 2003 e 2010.

A questão é que existe uma divergência fundamental em relação à gestão econômica entre o petismo, defensor de uma maior atuação estatal, e o setor financeiro, que majoritariamente postula a redução do Estado. Essa dicotomia é muito difícil de ser superada e mantém a atual administração andando em gelo fino.

ARRECADAÇÃO EM ALTA, DESPESAS IDEM

Apesar de o governo ter sido eleito em uma aliança com as forças de centro, o programa econômico apresentado às urnas em 2022 tem como ponto de partida o aumento da atuação estatal. Essa estratégia começou a ser implementada logo, com a chamada PEC da Transição. Além de recompor e reforçar o orçamento do primeiro ano da gestão em R\$145 bilhões, a medida deu o comando para desconstitucionalizar a política fiscal e para criar seu novo arcabouço, aprovado ao longo do primeiro ano de governo.

Como nada é de graça na política, os congressistas embutiram na aprovação dessa PEC uma “bomba” fiscal que afetou a gestão das contas públicas no período: a ampliação das emendas parlamentares. Com o fim do regime de teto de gastos, elas voltaram a ser vinculadas à arrecadação, podendo crescer se a receita aumentar, assim como ocorre com os investimentos nas áreas de saúde e educação.

Se o arcabouço oferecia uma âncora para a análise da política fiscal de longo prazo, a execução dos gastos públicos na janela entre meados de 2023 e de 2024 assustou. Encampando um discurso de que estava regularizando o passado – combinado a uma estratégica

parceria de bastidores com o Supremo Tribunal Federal (STF) –, o governo devolveu recursos aos estados e pagou precatórios que estavam atrasados devido ao calote proposto pelo governo anterior e aprovado pelo Congresso.

Com os gastos crescentes, o governo entregou, no seu primeiro ano, um resultado primário negativo em 2,3% do PIB – distante do déficit que havia anunciado, entre 0,5% e 1% do PIB. Ainda, a despesa chegou a crescer ao redor de 15% no acumulado em 12 meses até meados de 2024, gerando inquietação sobre a capacidade não só de a economia atingir as metas de resultado primário (isto é, receitas menos despesas), mas também de cumprir o limite de gastos.

Enquanto isso, a dívida pública passou a mostrar uma trajetória acelerada de crescimento – mesmo com o governo sendo relativamente bem sucedido em sua estratégia de ampliar a arrecadação.

AS METADES DO COPO

Como toda história tem mais de um lado, a forte injeção fiscal no período foi um dos fatores a impulsionar a atividade econômica e levar a surpresas no crescimento. O PIB aumentou 3,2% em 2023



e caminhou para um número ao redor de 3,5% em 2024. O desemprego seguiu renovando mínimas (encerrou 2024 com um nível de 6,2%, por exemplo), e atingiu patamares que grande parte dos economistas já considera de “pleno emprego” – ainda que a tese seja discutível porque a taxa de participação da população no mercado de trabalho ainda estava abaixo do padrão pré-pandemia da Covid-19.

No segundo semestre de 2024, com a despesa já desacelerando para os níveis previstos no arcabouço fiscal (que limita a alta a 2,5% acima da inflação) e a receita mantendo um ritmo de expansão real de quase 10%, o governo conseguiu entregar tanto a meta fiscal quanto o limite de gastos.

Já no campo macroeconômico, o aquecimento da economia e seu ritmo acima da capacidade normal de expansão (que considera não só o mercado de trabalho, mas o parque produtivo das empresas) acabou derrubando a chamada ociosidade no país.

Com isso, o nível de atividade econômica passou a pressionar a inflação desde o terceiro trimestre de 2024, o que se intensificou com a escalada do dólar (devido tanto a fatores internacionais quanto incertezas domésticas) e o choque no setor de alimentos.

Nesse ambiente, as dúvidas sobre a sustentabilidade do arcabouço fiscal até o fim do mandato foram antecipadas pelo mercado – que também ansiava por uma maior contenção fiscal para esfriar o ritmo da atividade econômica.

O governo respondeu primeiro com um congelamento de gastos de R\$ 15 bilhões ainda em 2024, seguido do anúncio de um “pente-fino” em programas sociais que reduziria os gastos em R\$ 25 bilhões em 2025. Ambos foram insuficientes para aplacar a incerteza. O ministro da Fazenda, Fernando Haddad, conseguiu convencer o presidente Lula a partir para medidas de caráter estrutural. Porém, os limites impostos pelo jogo político fizeram o pacote ser mais modesto do que a “Faria Lima” gostaria, com uma redução estimada pelo governo de R\$ 70 bilhões em gastos obrigatórios ao longo de dois anos.

Já o setor financeiro estimou um impacto mais próximo dos R\$ 50 bilhões do pacote aprovado no Congresso. Não é pouca coisa, mas o clima adverso só começou a arrefecer no fim de janeiro, embora os ativos estejam ainda muito pressionados. O Banco Central foi obrigado a impor um choque de juros que deve se manter em pelo menos 14,25% ao ano, uma taxa real próxima de 10%.

O FILME COMPLETO

A história da política econômica do governo não se limita aos erros e acertos no flanco fiscal e nos dados do PIB e do desemprego. Houve avanços significativos, como a aprovação da reforma tributária depois de 30 anos de tentativas. E medidas de agenda microeconômica, sobretudo voltadas para melhorar a segurança do crédito, foram aprovadas no Congresso. Elas se somam a uma estratégia regulatória dos dois últimos ciclos políticos que, com o impulso fiscal, ajudaram a trazer resultados no PIB acima do esperado.

Ainda assim, os próximos anos reservam desafios. E equacionar o quadro fiscal segue sendo uma das tarefas prioritárias, junto com temas como o estímulo aos investimentos em transição energética e à ampliação da infraestrutura do país, para aumentar sua capacidade de crescimento.

Para além da necessidade de entregar o arcabouço fiscal nos termos aprovados pelo Congresso, o governo precisa fazer mais para conter a trajetória de algumas despesas obrigatórias que seguem crescendo acima do ritmo desejável. Isso passa pelos gastos do seguro-desemprego e do próprio abono salarial (que já

foi mexido), mas também discutir os privilégios de militares na Previdência e as mordomias e supersalários do serviço público, especialmente do Judiciário e do Legislativo. Além disso, deve endereçar temas como o subfinanciamento geral da Previdência – que ainda precisará, em alguns anos, receber uma nova discussão sobre as regras de acesso a aposentadorias, depois da reforma de 2019.

Em outra frente, uma tarefa é concluir o processo de redução de distorções no sistema tributário, com a reforma da renda, que ainda não avançou. É preciso alcançar o topo da renda no país para aliviar a carga pesada de impostos sobre os mais pobres.

Quem olhasse a situação do mercado financeiro no Brasil no fim do ano passado acharia que o país estava a caminho do descalabro. Não é verdade. Mas há problemas, e parte deles foi criada pelo próprio governo, que falha recorrentemente na coordenação de expectativas econômicas. Há muito a se fazer e a se arrumar na economia brasileira, mas, quando se olha o filme com um pouco mais de distanciamento, o Brasil tem, aos trancos e barrancos, acumulado avanços. E há um potencial grande a ser destravado não só no próximo biênio, mas na próxima década. ■



A sua conta e a de seus filhos sincronizadas no TikTok.

Você sabia que o TikTok tem ferramentas de segurança para proteger adolescentes? Com o controle de tempo de tela, as configurações de privacidade e novos recursos, a plataforma fica mais segura para sua família.

Sincronização Familiar



Pai/mãe



Adolescente



FERRAMENTAS

Basta acessar Configurações e privacidade, no canto superior direito da tela, para ativar a Sincronização Familiar e usufruir de recursos como:

Atividades

Saiba quem seu filho segue, quem o segue e as contas que ele bloqueou.

Pausa Programada

Defina horários em que o app pode ou não ser usado.

Horas de Sono

Pause o feed de menores de 16 anos automaticamente após as 22h.

Modo Meditação

Criado para ajudar adolescentes a relaxar após as 22h.

 **TikTok**

CUSTOS E BENEFÍCIOS

Modelo de incorporação de tratamentos no SUS e na saúde suplementar é alvo de críticas de todos os lados – de pacientes às empresas. Na tentativa de enfrentar o problema, ganha força no STF e Congresso movimento para unificar em uma só agência as decisões sobre a oferta de terapias

TEXTO LIGIA FORMENTI, DANIEL HAIDAR, VILHENA SOARES E JÉSSICA GOTLIB
ILUSTRAÇÃO CA AULUCCI



Quais medicamentos e terapias devem ser garantidos aos pacientes do SUS e aos beneficiários de planos de saúde? O debate ganhou novos rumos a partir de 2022, quando duas leis tornaram mais ágeis as regras de incorporação na saúde suplementar, trazendo alívio a associações de pacientes, preocupação para as operadoras e, mais recentemente, desencadeando pressões por novas mudanças.

Naquele ano, a lista mínima de produtos oferecidos pela saúde suplementar, o rol de procedimentos, passou a ser vinculada às aprovações da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec). Com a mudança, uma tecnologia aprovada para o SUS deve, num prazo de até 180 dias, passar a ser ofertada pelos planos de saúde. Outra mudança determinada pelo Legislativo formalizou caráter exemplificativo do rol: a lista de produtos que devem ser ofertados não se encerra nos itens descritos; ela é exemplificativa, desde que observadas algumas condições.

As empresas de planos de saúde garantem que o novo formato torna imprevisíveis os custos em saúde, sobretudo com o avanço – e encarecimento – das tecnologias. Um exemplo é o tratamento para distrofia muscular de Duchenne. Aprovada recentemente pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a terapia para um paciente custa R\$ 17 milhões. O argumento do setor privado

é que, caso uma empresa pequena tenha de pagar um tratamento como esse, quebra.

PRAZOS DESCUMPRIDOS

Se por um lado as operadoras se queixam da imprevisibilidade da incorporação, por outro, pacientes do SUS amargam a espera de medicamentos que, muitas vezes, já têm a incorporação definida pelo Ministério da Saúde, mas não estão disponíveis para serem administrados.

Dados obtidos pelo JOTA via Lei de Acesso à Informação (LAI) mostram que um a cada quatro medicamentos incorporados pelo SUS entre 2019 e 2024 não estão, na prática, disponíveis à população. Dos 143 com parecer favorável da Conitec, 36 ainda aguardam processo de compra a ser finalizado. E mais: o prazo de 180 dias determinado em lei para que o medicamento ou tecnologia incorporada esteja de fato disponível, frequentemente, não é cumprido. A média de tempo entre a incorporação e a efetiva disponibilização à população, foi 195 dias, de acordo com os dados. Quando retirados do cálculo os casos extremos – em que a distribuição ocorre em um prazo muito maior ou muito menor que o comum – a média é ainda mais alta: passam 235 dias até que se dê, pelo menos, início aos procedimentos para distribuição.

Em nota enviada ao JOTA, o Ministério da Saúde não comentou os atrasos no processo de incorporação e distribuição das tecno-

logias incorporadas. A pasta diz que “cumpre rigorosamente as etapas legais que asseguram a qualidade do atendimento e o uso responsável dos recursos públicos”.

O ASSUNTO NA JUSTIÇA

Não há, neste tema, um lado satisfeito. Prova disso é o grande número de ações na Justiça solicitando medicamentos. O Ministério da Saúde, por exemplo, gastou R\$ 2,5 bilhões para custear remédios alvo de ações na Justiça em 2024. Na Saúde Suplementar, o fenômeno se repete. Também no ano passado, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) rastreou 298 mil novos processos nesse escopo – um aumento de 28% em relação a 2023. Desses, 155 mil são relacionados a tratamento médico-hospitalar e 48 mil a medicamentos.

“É compreensível que o juiz, na ponta, pense no caso imediato”, afirma o senador Humberto Costa (PT-PE), ministro da Saúde no primeiro governo Lula, de 2003 a 2005. O senador, contudo, observa que muitos dos pedidos têm como objeto medicamentos que não foram incorporados ao SUS, mas somente aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). “Por mais que se entenda a ansiedade de um familiar da pessoa doente, não podemos nos esquecer que tal pedido pode desorganizar todo o planejamento que foi feito na assistência farmacêutica”, completa.

O volume de ações na Justiça que buscam receber medicamentos incorporados mas indisponíveis ou, ainda, tecnologias que

não tiveram seu pedido de incorporação apreciados, foi alvo de análise no Supremo Tribunal Federal (STF). No ano passado, dois temas de repercussão geral foram avaliados pelos ministros. O de número 6 tratou da obrigação do Estado de fornecer medicamento de alto custo para portador de doença grave e o 1.234 definiu a responsabilidade de União, estados e municípios em custear drogas judicializadas.

Os julgamentos resultaram na Súmula Vinculante 60, que fixa a competência da União para custear tratamentos com valor igual ou superior a 210 salários mínimos; e na Súmula Vinculante 61, com critérios a serem analisados pela Justiça para que o paciente deva receber o medicamento aprovado na Anvisa mas não incorporado no SUS. Entre os requisitos, estão prova de que houve a negativa do fornecimento, além da demonstração de que o tratamento é imprescindível para o paciente.

“As decisões do Supremo representam um grande avanço”, avalia Humberto Costa. “Pois trazem uma organização, regras mais claras sobre quais critérios devem ser avaliados pelos juízes de 1ª instância, mais próximos dos autores dos pedidos.”

Os impactos das decisões do STF na redução das demandas judiciais de tratamentos, porém, devem demorar a ser sentidos, opina o advogado sanitário e professor Silvio Guidi e o advogado José Carlos Van Cleef de Almeida Santos. Mas esses reflexos devem chegar: “judicialização tende a ser melhor equalizada

diante dos requisitos robustos e técnicos que o STF criou”, afirma Almeida Santos.

AGÊNCIA ÚNICA

Desde o ano passado, uma nova frente se formou no STF para que a lógica da incorporação de medicamentos no Brasil seja modificada. A ideia – defendida pelo ministro Gilmar Mendes, por exemplo – é de criação de uma agência única de incorporação. Em vez de o tema ser analisado pela Conitec (no caso do Sistema Único de Saúde) ou pelo CoSaúde (responsável pela incorporação de produtos e tecnologias no rol de procedimentos da Agência Nacional de Saúde Suplementar, a ANS), uma agência única, com autonomia, ficaria responsável por fazer a incorporação, de forma centralizada.

“O mundo inteiro caminha para essa unificação”, afirma Denizar Vianna, professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), que foi secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos na gestão de Henrique Mandetta à frente do Ministério da Saúde. “A Europa, por exemplo, tenta agrupar os processos, tanto na vigilância sanitária da agência europeia de medicamentos, quanto no processo de avaliação de tecnologia. A ideia é ganhar escala, reduzir redundâncias nas avaliações. Com isso, ganha-se celeridade, é possível concentrar recursos humanos”, defende Vianna. “O modelo no Brasil é fragmentado, ao separar o SUS da saúde suplementar.”

Defensor da unificação, Vianna avalia que a mudança poderia combater a desigualdade entre o tratamento ofertado no SUS e na Saúde Suplementar. “Existe uma diferença absurda nos cuidados nos dois sistemas, com repercussões em desfechos de mortalidade”, comenta. Na visão dele, deveria haver uma soma de forças – o que poderia ajudar a negociar preços e fortalecer o SUS, por exemplo. “Não se trata de baixar o padrão da saúde suplementar, é tentar subir o nível dentro das limitações financeiras que reconhecemos existir”, diz.

Contudo, há quem avalie que essa mudança se daria apenas como uma tentativa de reduzir o ritmo de incorporações na saúde suplementar – seria, portanto, uma reação às regras que surgiram em 2022. Apesar das críticas, a proposta ganhou corpo. No fim de 2024, o deputado Doutor Luizinho (PP-RJ) apresentou à Câmara um projeto sugerindo a criação da agência – o que levantou questionamentos de que o tema não deveria ser discutido no Legislativo.

Seja como for, a proposta deve esquentar o debate que coloca em campos opostos adversários de peso. O Ministério da Saúde, por exemplo, tem sido contrário à sugestão. No fim de 2024, a então ministra Nísia Trindade afirmou que o modelo de uma agência única não seria adequado ao formato do Sistema Único de Saúde. Ela observava que o ideal seria fortalecer a Conitec, comissão criada em 2011 e cujos integrantes analisam, de forma técnica, quais medicamentos, terapias e equipamentos devem ser oferecidos no SUS. Ao JOTA, técnicos do ministério afirmaram que a análise da Conitec é apenas um passo; haveria ainda toda uma política de saúde e assistência envolvida, algo que não se pode comparar com o que é apresentado na saúde suplementar.

A indústria também já se mostrou contrária ao formato. Entre argumentos dos representantes das farmacêuticas está o de que são mercados distintos, com condições de distribuição diferentes e riscos também diversos. Diante de cenários incomparáveis, como definir, por exemplo, preços semelhantes?

O pensamento é o mesmo do vice-presidente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), Reinado Guimarães, um

“ Não há estrutura de avaliação e incorporação de tecnologias em saúde que não esteja intimamente ligada à sustentabilidade do sistema ”

**HUMBERTO COSTA,
EX-MINISTRO DA SAÚDE**

dos responsáveis pela concepção da Conitec. “Os critérios são diferentes. Isso violaria tudo. Tem que haver uma separação nítida entre o que é SUS, público e universal, e a saúde suplementar. Não há motivo para fazer esta unificação”, afirmou. Ele argumenta, ainda, que os interesses e orçamento do setor público e do privado são diferentes. “A saúde suplementar quer pegar uma carona no trabalho do SUS, da Conitec. Não acho que seja uma solução”.

Por outro lado, parte dos representantes de planos de saúde defende que, no caso de terapias avançadas, compras sejam feitas de forma conjunta: saúde pública e suplementar. A estratégia ajudaria a evitar a grande diferença de preços e, com isso, garantiria a sustentabilidade do setor.

PRONTA PARA O FUTURO

Diretora da Anvisa até dezembro de 2024, a especialista em regulação e vigilância sanitária Meiruze Freitas avalia que o debate sobre incorporação é essencial e urgente também por conta de transformações no desenvolvimento das tecnologias. Ela observa que a pandemia de Covid-19 impulsionou novos formatos de avaliação de pesquisas, com estratégias diferenciadas, com compartilhamento de informações. “A estrutura de incorporação precisa estar mais próxima das inovações. Elas são tecnologias geralmente de alto custo, o que vai crescer ainda mais”, diz. Freitas avalia que, caso modernizações não sejam feitas para se adaptar às novas demandas, a pressão na judicialização pode se intensificar. “Um fenômeno que prejudica o planejamento, o orçamento e a própria manutenção do acesso a novas tecnologias”, comenta.

A sanitária, contudo, tem dúvidas com relação ao formato de uma agência única. Convicta da necessidade de se aprimorar processos para avaliar novas tecnologias – e aí incluindo genéricos e biossimilares também, com processos que precisam ser amadurecidos –, ela observa as dificuldades enfrentadas por órgãos reguladores, sobretudo relacionadas à falta de servidores. “Sem recompor as agências que são estratégicas para a saúde, seria mais um risco da inoperância do Estado. Sem estrutura ideal, uma nova agência seria mais um dificultador da incorporação. E, com isso, estaríamos na contramão do acesso e de uma saúde mais igualitária”, diz.

Para o ex-ministro da Saúde entre 2019 e 2020, Luiz Henrique Mandetta, a discussão sobre como reformular esse arcabouço deveria ter começado há anos. “Estamos com atraso importante. Em 2014, já havia sinais de que medicamentos feitos sob medida ocorreriam com mais frequência. Isso vai provocar uma corrida por análises de

Gargalo na oferta de medicamentos entre 2019 e 2024

1 a cada **4** incorporados pelo SUS não está disponível à população

25% dos medicamentos com parecer favorável na Conitec ainda aguardam processo de compra a ser finalizado

195 dias foi o tempo médio entre a incorporação e a oferta no SUS



“Sem recursos para discutir o melhor custo-benefício, o sistema público e o suplementar naufragam”

**HENRIQUE MANDETTA,
EX-MINISTRO DA SAÚDE**

custo-benefício absurdamente elevadas”, conta. E adiciona que, na perspectiva dele, os alicerces atuais não dão conta da complexidade do setor: “Sem recursos para discutir o melhor custo-benefício, o sistema público e o suplementar naufragam”. Apesar de reconhecer a gravidade, Mandetta não vê uma solução simples: “o modelo ideal seria juntar Anvisa, ANS e Conitec. Ou então manter do jeito que está e hipertrofiar a Conitec”.

Nelson Teich, também ex-ministro de Saúde do governo Jair Bolsonaro, avalia que falta estratégia de atendimento para se antecipar às necessidades de incorporações, mas aponta outro problema: a criação de uma agência sem clareza de propósito. “O mais importante hoje, para uma agência, é entender o que está acontecendo no país, tanto na saúde suplementar quanto no SUS. A agência tem que ser de inteligência”, diz Teich. Na visão dele, a ausência de uma política clara de incorporação tecnológica eleva os desafios. “Nossa incorporação tecnológica não tem uma estratégia definida, nem política. Para saber o que incorporar, é preciso entender as necessidades da sociedade, o que se tem para cuidar das pessoas e quanto dinheiro há disponível”. Além disso, Teich vê risco de a agência ser capturada por interesses corporativos: “se a gestão não tiver estratégia adequada, quem define a evolução são as forças do mercado.”

“QUEREMOS SER OUVIDOS”

Outra crítica ao processo de incorporação vem dos pacientes, que se sentem à margem dos esquemas decisórios. “A jornada de quem usa o medicamento não é levada a sério. O testemunho de quem sofre com a doença acontece somente depois do relatório técnico ter sido concluído”, afirma o presidente da Federação Brasileira das Associações das Doenças Raras (Febrararas), Antoine Daher.

Maria Cecília Oliveira, presidente da Associação dos Familiares, Amigos e Pessoas com Doenças Graves, Raras e Deficiências (AFAG), por sua vez, aponta falhas de comunicação mesmo no momento de participação social. “As consultas públicas abertas pela Conitec não são bem divulgadas, e o acesso às informações não é bom. Mesmo nós, que conhecemos o sistema, acabamos perdendo prazos”, diz.

Apesar disso, entidades também são reticentes em relação à criação de uma agência para incorporação. “Não pode ser feito de forma atropelada, pois corremos o risco de deixar a situação atual ainda pior”, avalia Oliveira. Para a presidente da AFAG, a junção de análises de tecnologias de saúde dos sistemas público e privado é mais difícil do que parece. A preocupação é compartilhada pelo presidente da Febrararas. “Não creio ser possível ter uma agência única no país neste momento. O ideal seria uma agência pública que atuasse de forma independente e, quem sabe, daqui a alguns anos, ela poderia ser agregada ao setor suplementar”, sugere. ■

Como alcançar uma nova estratégia de incorporação?

POR LÍGIA FORMENTI

As queixas sobre o sistema de incorporação de medicamentos e terapias ao sistema de saúde brasileiro deixam clara a necessidade de revisão da estratégia. De um lado, pacientes e farmacêuticas reivindicam mais celeridade na avaliação de tecnologias, cumprimento de prazos por parte do Ministério da Saúde e agilidade de operadoras, no caso da saúde suplementar. Por sua vez, planos e gestores públicos alegam estarem pressionados com custos e preocupados com demandas que não param de chegar, em virtude do desenvolvimento de medicamentos complexos cada vez mais específicos – e também mais caros.

Ex-ministro da Saúde, o senador Humberto Costa observa que o Brasil apresenta um dos sistemas de incorporação mais rápidos do mundo. Por quê, então, a insatisfação? “As demandas em saúde são urgentes. E é inegável a ideia de resolver o problema que está próximo”, observa. Portanto, o desafio estaria em garantir racionalidade ao sistema, de forma a desenvolver critérios que atendam à população e, ao mesmo tempo, pesem custos e benefícios nas decisões sobre a incorporação de tecnologias.

A política de incorporação deveria ser feita de acordo com planejamento de curto, médio e longo prazos, defende Arthur Chioro, professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e ministro da Saúde no governo de Dilma Rousseff, de 2014 a 2015. Para ele, o sistema atual ainda não atingiu a maturidade. “O sistema de avaliação e incorporação tecnológica no país é muito recente, ainda não está maduro. Demos passos importantes, mas é preciso avançar”, afirma.

Nessa linha, na visão dele, as análises precisam adotar critérios técnicos, ser amparada em evidências científicas, mas de olho também na sua sustentabilidade financeira da saúde. “É balela achar que é mera questão técnica. Não há estrutura de avaliação e incorporação tecnológica

que não esteja intimamente ligada à sustentabilidade do sistema; nem nos países com sistemas de saúde universais mais desenvolvidos isso acontece. Ainda mais no nosso SUS, que nasceu subfinanciado e enfrentou uma nova onda de desfinanciamento”, avalia Chioro.

A falta de recursos explica em parte as reclamações de pacientes, familiares e associações sobre a demora do governo em incorporar determinadas drogas, principalmente as inovadoras. Por esses motivos, a incorporação de medicamentos oncológicos, em alguns casos, podia demorar cerca de quatro anos para ser concretizada na gestão dele, cita Chioro. “Não era questão de evidência científica, não era análise técnica, mas subfinanciamento”, relata sobre o quadro ainda não superado, de carência para investir na compra de medicamentos e outras tecnologias.

A exemplo de Humberto Costa, Chioro entende que o ponto de partida são estratégias delineadas em um plano de ação que identifique quais são as prioridades do país. A tarefa, avalia, tem de ser desenvolvida pelo Estado – aí envolvendo Executivo, Judiciário e Legislativo. “Entre mercado e o interesse público, é preciso alguma autoridade que resolva os impasses. A Conitec não é essa autoridade. Ela é o instrumento técnico que aprecia as demandas”, comenta. Para ele, esse posicionamento vai além da criação de uma agência para lidar com o assunto.

Há um consenso que prioridades precisam ser traçadas para aprimorar as ferramentas de incorporação no Brasil. E é preciso ter em mente que mais investimentos são necessários nesse campo, somada à previsibilidade de orçamento para dar conta de novas demandas da saúde pública. Uma estratégia como esta, contudo, exige esforço e ainda uma habilidade de negociação – uma vez que, para fazer escolhas, há sempre o risco de haver preteridos e insatisfeitos.

É o fim do EMARANHADO tributário?

Ainda não está claro se o Brasil vai ter um novo sistema de impostos mais simples e transparente. No médio prazo, poderá haver judicialização, mas o futuro poderá ser menos penoso

TEXTO BÁRBARA MENGARDO E CRISTIANE BONFANTI
COLAGEM GABRIELLA SALES

Complexo, injusto, custoso. Esses são adjetivos que dificilmente deixam de ser mencionados em debates sobre tributação brasileira – da conversa na fila de espera do médico ao mais complexo julgamento nas cortes superiores. As três palavras também foram alguns dos motes para a aprovação da reforma tributária. Entretanto, não há consenso entre os especialistas sobre a efetividade das alterações para enfrentar um sistema que é, na prática, complexo, injusto e custoso.

A reforma aumentará ou diminuirá a judicialização? As alterações de fato deixam o sistema mais simples? A carga tributária ficará menor em relação à atual? As respostas são diversas, mas há uma certeza: muito vai mudar nos próximos anos.

DOIS TRIBUTOS

A reforma cria dois tributos, nos moldes de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual. Haverá um IVA federal, chamado Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com a junção do IPI, PIS e Cofins; e um IVA subnacional, denominado Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), reunindo o ISS e o ICMS. Foi criado, ainda, o Imposto Seletivo, que incidirá sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Esse esquema foi instituído pela Emenda Constitucional 132/2023 e regulamentado pelos PLPs 68/2004 (convertida na Lei Complementar 214/2025), e 108/2024, ainda em tramitação no Congresso.

Entre as joias da coroa do novo sistema, estão os sistemas de crédito amplo, para que apenas um elo da cadeia arque com o imposto; e a tributação no destino, ou seja, onde os bens são vendidos ou os serviços são prestados. A reforma prevê ainda um sistema de *cashback*, com a devolução dos tributos pagos a famílias de baixa renda, além de uma cesta básica sujeita à alíquota zero de IBS e CBS. Também são criadas faixas diferenciadas, com reduções de 100%, 60% ou 30% dos tributos, e alguns regimes especiais, voltados a setores específicos.

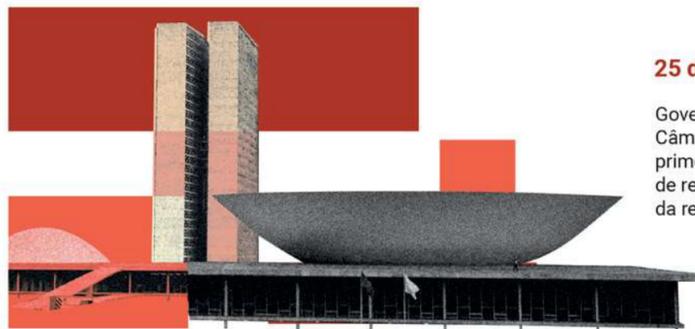
O novo modelo começa a ser implementado em 2026, quando o IBS e a CBS serão testados nacionalmente, mas não serão efetivamente recolhidos. A partir de 2033, o sistema estará integralmente implementado.

MENOS JUDICIALIZAÇÃO?

Apesar das intenções de simplificar, é consenso entre especialistas que a reforma tem um grande potencial de judicialização. Primeiro, pelo simples fato de ser um sistema novo, o que pode gerar muitas dúvidas de interpretação. Segundo, por alguns pontos específicos, como a coexistência de dois sistemas complexos durante o período de transição e a previsão de regimes distintos. A extensão desse contencioso, porém, divide as fontes ouvidas pelo JOTA.

Luís Eduardo Schoueri, professor titular de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e sócio do Lacaz Martins, Pereira Neto, Gurevich & Schoueri Advogados, diz não nutrir ilusões de que não existirá um contencioso relacionado à reforma. Mesmo assim, ele acredita que o volume de questionamentos será inferior ao atual. “Infelizmente, algumas medidas que poderiam ter sido tomadas para reduzir a judicialização, nosso constituinte derivado, o Congresso, não teve a coragem de fazer. Quando estabeleceu o IVA dual e manteve duas instâncias decisórias, ele criou um problema. Eu tenho a CBS de um lado e o IBS do outro, que podem ter soluções divergentes”, diz.

3 de abril
PEC 45, que trata da reforma, é apresentada na Câmara



25 de abril

Governo apresenta à Câmara o PLP 68/24, primeira proposta de regulamentação da reforma

26 de dezembro

Após passar pelo Senado, **PLP 68** é aprovado pela Câmara. Projeto gera a **Lei Complementar 214/25**

1º de janeiro

CBS começa a ser cobrada pela alíquota cheia, e é criado o **Imposto Seletivo**. **PIS** e **Cofins** são extintos, e a alíquota do **IPI**, com algumas exceções, é reduzida a zero



2019 — 23 — 2024 — 26 — 27 — 29 — 2033

15 de dezembro

Após “herdar” trechos da **PEC 110/19**, que também instituiu uma reforma, e passar pelo Senado, a **PEC 45** é aprovada na Câmara. O texto gera a **Emenda Constitucional 132/23**

5 de junho

Executivo protocola o **PLP 108/24**, segundo de regulamentação da reforma

1º de janeiro

Não há cobrança, mas o **IBS** e a **CBS** deverão ser destacados pelos contribuintes com alíquotas teste de 0,1% e 0,9%, respectivamente

1º de janeiro

Começa a transição entre o **ICMS/ISS** e o **IBS**. A alíquota dos primeiros começa a cair gradualmente, enquanto a do segundo é elevada à mesma medida

1º de janeiro

ICMS, IPI e ISS são extintos, e o novo sistema entra em vigência integralmente



A reforma prevê que IBS e CBS serão tributos irmãos, porém o primeiro será gerido pelos estados e municípios, enquanto o segundo pela União. Ainda, na esfera administrativa a CBS será analisada pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), e o IBS ficará sujeito a uma estrutura prevista no PLP 108.

Camilla Cavalcanti, diretora da consultoria Seta Public Affairs, aposta em uma alta judicialização logo após a entrada em vigor da reforma. Posteriormente, contudo, a perspectiva é de redução. “Pode ter uma onda inicial de questionamentos, mas depois isso tende a se estabilizar. E isso certamente em um nível muito menor do que aquele que temos hoje, pelo fato de haver uma legislação mais simples”, diz a consultora, que participou da criação do PLP 68 quando compunha o Ministério da Fazenda.

Um ponto que pode gerar insegurança jurídica, para ela, é o Imposto Seletivo. A subjetividade da base de incidência do tributo, para Cavalcanti, pode motivar demandas judiciais relacionadas a quem entra e quem sai do seletivo. “Nós passamos de uma emenda constitucional que deu um conceito amplo e fomos para o PLP 68, que deu uma lista de produtos sujeitos ao seletivo. Mas ao olhar para essa lista, há critérios que não são meramente de grau de nocividade à saúde ou ao meio ambiente. Tem questões até de política industrial”, afirma.

De acordo com o texto, estarão sujeitos ao Imposto Seletivo os

veículos, embarcações e aeronaves, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, bens minerais, apostas e “fantasy games”. As bebidas açucaradas e as armas chegaram a ser incluídas no texto, mas terminaram fora. O tema foi alvo de um grande número de emendas ao longo da tramitação do PLP 68 – com propostas como a de agregar agrotóxicos no rol de incidência. Ainda, especialistas apontam que o tema deve ser alvo de projetos no futuro, quando a reforma entrar efetivamente em vigor.

Já o advogado Gustavo Brigagão, presidente nacional do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (Cesa) e presidente honorário da Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF), avalia que a complexidade do novo sistema fará com que o Brasil esteja no auge do contencioso nos próximos dez anos. Embora reconheça que a proposta aproxima o Brasil dos padrões internacionais, ele afirma que o que há é uma “maquiagem”, com a substituição de cinco tributos por outros cinco, na prática. Além do IBS, da CBS, do IS e do IPI, Brigagão cita a autorização para os estados instituírem contribuições sobre produtos primários e semielaborados. “Eu prefiro o caos atual, que já conheço, do que o novo”, diz.

Outro ponto que, para o advogado, pode gerar judicialização, é o fato de a reforma trazer uma lista de operações de uso ou consumo pessoal, sobre as quais não haverá creditamento. “É óbvio que deve haver essa exceção, mas isso é uma questão de fiscalização”, diz.



Fernando Haddad
Ministro da Fazenda

Rodrigo Pacheco
então presidente do Senado

Alexandre Padilha
então Ministro de Secretaria de Relações Institucionais

Bernard Appy
secretário extraordinário da Reforma Tributária

MAIS SIMPLIFICAÇÃO?

Outro tema que divide especialistas diz respeito a se haverá, verdadeiramente, uma simplificação do sistema tributário a partir da reforma. Para Melina Rocha, consultora internacional para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a resposta é sim, principalmente pelo fato de a reforma prever um número menor de tributos, com uma base de cálculo ampla. Ainda, a tributação no destino deve acabar com a guerra fiscal.

Para Rocha, o sistema só não será mais simples pelo fato de haver muitas exceções e regimes diferenciados. “Sempre defendemos ter uma alíquota única para todos os bens e serviços e regime específico somente para bens imóveis e para o setor financeiro e combustíveis”, diz ela, que também é pesquisadora do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da FGV Direito São Paulo e acompanhou de perto o desenvolvimento da proposta que deu origem à nova legislação. A pesquisadora explica que peculiaridades dos três setores tornam difícil tributar operação por operação.

O professor Schoueri concorda, mas aponta que esse é o “preço da democracia”, já que a alteração foi fruto do debate no Legislativo. “Eu pago com bom gosto o preço da democracia, e ele foi que, a partir de um projeto ótimo [PEC 45/2019, que deu origem à reforma], saímos para um médio”, diz.

O diretor institucional do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), André Horta, avalia que um grande trunfo da reforma é a união da base de tributação das mercadorias, serviços e alguns direitos – por meio da substituição do ICMS e do ISS pelo IBS. Na visão dele, isso amplia a base de contribuintes, elimina a discussão sobre a natureza das operações para a cobrança dos tributos, reduz o litígio e melhora a solidariedade fiscal. Por outro lado, Horta cita como desafio o fato de os estados passarem a discutir quase todos os aspectos legislativos de sua principal receita tributária com o Poder Legislativo Federal, já que o IBS é regulamentado pelo Congresso.



“Eu pago com bom gosto o preço da democracia, e ele foi que, a partir de um projeto ótimo, saímos para um médio”

LUÍS EDUARDO SCHOUERI,
PROFESSOR DE DIREITO DA USP

REDUZ A CARGA?

O Brasil é frequentemente citado como um dos países com a maior carga tributária sobre o consumo do mundo. Afinal de contas, a reforma altera esse cenário?

Segundo a Constituição, a reforma deve ser neutra, ou seja, não aumentar ou diminuir a carga tributária. Ainda, o texto do PLP 68 prevê uma “trava”, com a necessidade de envio de medidas de redução das alíquotas do IBS e CBS caso os percentuais ultrapassem os 26,5%. Porém, há quem esteja descrente sobre o cumprimento das diretrizes.

Para Brigagão, a resposta sobre haver ou não elevação da carga tributária depende do setor. O de serviços, diz, será extremamente afetado, uma vez que pagará alíquotas maiores na comparação com o sistema atual. Mas mesmo outras atividades, como indústria, precisarão lidar com as regras da não cumulatividade – entre elas a que obriga o contribuinte a comprovar, em uma espécie de fiscalização, que o elo anterior da cadeia pagou a CBS e o IBS para só então ter direito ao crédito. “Daí decorrerá indiscutível aumento de carga, principalmente se considerado que a alíquota do IVA brasileiro é uma das maiores do mundo”, diz o advogado. Segundo cálculos do Ministério da Fazenda, a regulamentação da reforma tributária como foi sancionada deve resultar em um IVA médio superior a países como França (20%), Argentina e Espanha (21%), Portugal (23%), Suécia (25%), e até da Hungria (27%), podendo liderar o ranking.

Um dos elementos apontados pela Fazenda como essencial para a redução da inadimplência e da carga é o *split payment*, modelo que permitirá que os tributos sejam segregados e encaminhados aos entes no momento da liquidação financeira da operação. Para Rocha, esse é um dos principais atributos da reforma. “Os modelos internacionais [de *split payment*] foram estudados e aprimorados até serem incluídos na reforma tributária. Isso vai ser, do ponto de vista internacional, algo inovador, que os outros países talvez vão querer como modelo”, afirma. ■



ROTAS A EXPLORAR

A próxima década promete um aumento na produção de gás natural, mas não há garantia de demanda para esse reforço. Por ora, a ampliação do consumo pela indústria esbarra em gargalos de infraestrutura e nos preços

TEXTO LARISSA FAFÁ E MARLLA SABINO ILUSTRAÇÃO MÉURI ELLE

O gás natural ganhou espaço na matriz energética, o que deve se acentuar nos próximos anos tanto no Brasil quanto no cenário mundial. Esse movimento impõe um desafio de equilíbrio: o segmento tem seu papel na transição energética questionado, mas a Agência Internacional de Energia projeta que o insumo deve ser importante globalmente pelo menos até 2040. Isso se deve, em parte, ao seu potencial para reduzir emissões até que fontes renováveis estejam mais predominantes e existam mecanismos para solucionar a intermitência na geração elétrica. Porém, no Brasil, a evolução da participação do gás natural ainda esbarra em limitações à oferta.

Nos últimos anos, o setor de gás natural, sensível ao crescimento da economia e a fatores internacionais, como choques no mercado por conflitos armados, por exemplo, passou por mudanças significativas no Brasil. A começar pela muito debatida abertura da indústria do gás natural, a partir de 2019, após um histórico em que todos os elos dessa cadeia estavam concentrados na Petrobras. Dessa forma, o país vai caminhando, mesmo que a passos lentos, na tentativa de ampliar o mercado e atrair investimentos e novos players. Para que o mercado cresça, especialistas apontam que ainda são necessários ajustes.

Olhando em retrospecto, a demanda firme pelo insumo, principalmente puxada pela indústria, ficou estável na última década,

com variações pequenas. Segundo o histórico do Boletim Mensal de Acompanhamento da indústria de gás natural do Ministério de Minas e Energia, a demanda industrial diminuiu de cerca de 45 milhões de metros cúbicos por dia em 2014 para atingir a média de consumo de cerca de 39 milhões de metros cúbicos em 2024.

Há uma combinação de fatores para explicar a estagnação na quantidade de gás consumida. Os preços são a justificativa central para a falta de crescimento entre consumidores industriais, enquanto a concentração de mercado ainda é vista como um dos principais elementos a puxar esse custo para cima.

“É difícil alegar um único problema quanto se fala de uma indústria em cadeia como essa, toda interligada, mas eu diria que o principal ainda é a falta de competição, com concentração de metade do mercado com a Petrobras”, avalia o diretor de gás natural da Associação dos Grandes Consumidores de Energia Elétrica (Abrace), Adrianno Lorenzon.

Isso é conectado ao preço, na perspectiva dele. Atualmente, o gás natural tem sido negociado em média a US\$ 13 o milhão de BTUs (unidade equivalente a cerca de 26 metros cúbicos de gás natural), sendo que quase 70% deste valor é o custo da molécula do gás. Uma maior competição poderia pressionar o preço para baixo e, como consequência, entregar o insumo com valores menores para os consumidores.

Mas, para mudar esse quadro, ele ressalta ser necessária a con-



ENERGIA

tribuição de outros segmentos, como a distribuição do gás natural que leva o produto encanado para consumidores residenciais e industriais. “A Petrobras tem 75% do mercado não térmico e continua ditando preço, que se mantém alto. O custo final precisaria cair dos atuais US\$13,14 para US\$7,80. E não vai ser só a molécula que vai chegar aos consumidores, por isso todo mundo tem que contribuir. Apesar disso, eu vejo perspectivas positivas”, afirma Lorenzon.

VIRADA DE CHAVE

Nesse sentido, os prognósticos em relação à demanda é que ela pode ser diferente nos próximos anos. Dados da última versão do Plano Decenal de Expansão de Energia, o PDE 2034, apontam que a demanda industrial, comercial, residencial e de transportes por gás natural deve crescer 3,2% ao ano até 2034. Já a projeção sobre a demanda total por gás natural, que também engloba a parcela do insumo usada para o sistema e para usinas termelétricas, é de crescimento de 5,4% ao ano até 2034.

As usinas, inclusive, representam parte significativa do consumo do insumo no Brasil. Isso porque, além de atender sistemas isolados, as térmicas a gás são alternativas para suprir a intermitência de fontes renováveis, como eólica e solar, e também para agregar segurança ao sistema elétrico. Para a geração de energia elétrica em usinas térmicas, a demanda tem uma projeção mais sólida: o PDE 2034 entende que a criação de várias destas usinas, previstas na lei que capitalizou a Eletrobras em 2021, devem dobrar o consumo de gás para geração termelétrica em dez anos.

A princípio, isso pode ser puxado pelo aumento da disponibilidade do insumo. A perspectiva é de aumento da produção de gás natural nos próximos dez anos, com a estimativa que o volume brasileiro mais que dobre – a partir da contribuição de operações no pré-sal e aumento também da produção de gás natural em terra (onshore). “O aumento de quase 100% na oferta líquida de gás, que o PDE está mostrando, é uma possibilidade muito real, pois temos vários projetos, grandes e pequenos, que devem se realizar até 2034”, comenta Sílvia D’Apote, diretora de gás do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP). “Já a demanda é muito mais complicada de prever, pois é difusa e afetada pela elasticidade com o preço. Podemos esperar que, com aumento da competição da oferta e, eventualmente, condições internacionais mais favoráveis, o preço poderá cair. Mas é muito difícil obter uma resposta dos consumidores”, complementa.

O setor ainda esbarra em alguns desafios para que o aumento da produção signifique, de fato, um crescimento de oferta aos consumidores e consiga baratear os preços do insumo no Brasil. Essa foi uma meta que diferentes governos perseguiram, com propostas e medidas voltadas ao segmento nos últimos anos, tal qual a nova Lei do Gás (2021), e programas governamentais como o Gás para Crescer (2016), Novo Mercado de Gás Natural (2019) e o Gás para Empregar (2023).

FREIOS À OFERTA

Para a oferta do gás natural, alguns obstáculos são o escoamento da produção offshore até a costa, uma dificuldade encontrada por muitas empresas por falta de acesso à infraestrutura e pelos custos envolvidos, e ainda o transporte do gás natural até os centros consumidores, tanto os livres (o que é regulamentado em alguns estados) quanto aqueles do mercado cativo atrelado às distribuidoras.

Em relação à falta de infraestrutura de escoamento (ou seja,



Combustível da transição energética?

Existem discussões no governo se é possível considerar o gás natural dessa forma. É o que defende, por exemplo, o Ministério de Minas e Energia (MME) que, desde 2023, inclui nos objetivos do programa Gás para Empregar a integração do combustível à estratégia de transição energética. Já o Ministério de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA) tem uma visão mais restrita e coloca o gás natural na lista de combustíveis fósseis que merecem ser revistos no contexto da crise climática atual. No caso da Taxonomia Sustentável Brasileira, uma forma de mobilizar investimentos em projetos que contribuem para objetivos climáticos e ambientais, o gás natural ficou de fora, por exemplo. A proposta, que é conduzida pelo Ministério da Fazenda com forte contribuição do MMA, prioriza apenas iniciativas de biometano, biogás e biomassa. Vale lembrar que a divergência se dá porque, de um lado, o gás natural pode ser encarado como alternativa de transição aos combustíveis fósseis mais intensivos em carbono (derivados do petróleo); por outro lado, ambientalistas consideram que ele ainda é um combustível fóssil, mesmo que com menor nível de emissão de gases do efeito estufa.



duto que possam levar o gás natural dos campos de exploração para serem beneficiados ou transportados), há algumas iniciativas para enfrentar a situação. Hoje, além de projetos isolados, o Brasil conta com dois principais gasodutos de escoamento na costa: Rota 1 e Rota 2, que ligam unidades de processamento de gás natural aos campos de pré-sal de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. No horizonte, há a previsão do PDE da entrada em operação de mais dois grandes gasodutos de escoamento nos próximos dez anos: o que conecta a produção de gás natural de Sergipe e a finalização do Rota 3, que deve permitir que o insumo da bacia de Santos seja levado ao Rio de Janeiro. Com objetivo de forçar o acesso a essas infraestruturas, o governo publicou, em 2024, o Decreto 12.153 para regulamentar a nova Lei do Gás. O texto amplia a atuação governamental no acesso às infraestruturas essenciais da cadeia de gás e dá diretrizes para que a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) possa intensificar medidas para aumentar a produção nacional.

É nesse incremento da oferta que as distribuidoras de gás natural apostam para que haja maior escala no uso do insumo – o que, em última análise, poderia ter como reflexo novas aplicações do combustível em cadeias produtivas que, hoje, não acessam o gás devido ao alto preço. “É preciso que existam novos supridores que promovam a concorrência no segmento de oferta. Isso é necessário para o desenvolvimento de outras aplicações. O aumento de oferta, desenvolvimento de novas rotas de escoamento e de unidades de processamento vão provocar novos investimentos em transporte e em distribuição”, explica o diretor-técnico comercial da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (Abegás), Marcelo Mendonça. Exemplos dos setores que poderiam ser impactados, segundo Mendonça, são o industrial, com a fabricação do aço e do cimento; e de transportes, por meio da substituição do diesel na frota pesada, tanto em caminhões quanto na frota urbana.

Já na outra parcela do desafio à oferta do insumo, o transporte, que permite que o combustível saia da unidade de processamento e chegar até uma determinada região consumidora, tem questões próprias. Em cidades litorâneas, o transporte é mais fácil, até pela proximidade da produção do gás natural do pré-sal. O Brasil hoje é servido de transporte de gás em toda sua costa desde o Rio de Janeiro até o Rio Grande do Norte, com alguns gasodutos de transporte também no Amazonas e o Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol), que atravessa o Mato Grosso do Sul, São Paulo e liga os estados da região Sul.

Para contornar a falta de infraestrutura mais ampla e, também, evitar a necessidade de custear o transporte de gás natural, o país tem apostado no Gás Natural Liquefeito (GNL). O transporte do GNL aproveita do sistema rodoviário já existente e é feito por meio de caminhões. Como reflexo disso, e com novos portos espalhados pelo Brasil, a importação do insumo cresceu 111,5% no comparativo entre 2023 e 2024, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

Essa priorização, para lidar com um gargalo de infraestrutura em vez de fomentar a interiorização do gás natural, é alvo de críticas. “Só no Brasil se criou uma figura que a carreta concorre com o gasoduto. Na verdade, deveríamos trabalhar com projetos estruturantes. O GNC (Gás Natural Comprimido) e o GNL servem para atender regiões que hoje não são abastecidas, criando escala para depois chegar com gasoduto”, critica Mendonça, da Abegás.

Importação para sanar oferta

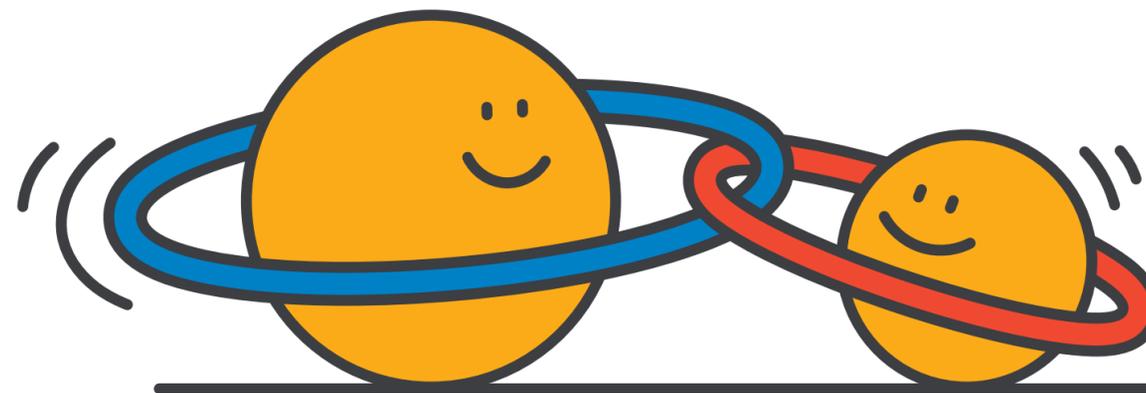
Em novembro de 2024, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva fechou um acordo com a Argentina para viabilizar a importação de gás natural proveniente de Vaca Muerta, na região da Patagônia. O ato definiu a criação de um grupo de trabalho bilateral para estudar rotas logísticas e interconexão de infraestrutura. Estima-se uma viabilidade de movimentação de dois milhões de metros cúbicos por dia no curto prazo, aumentando nos próximos três anos para dez milhões, até atingir 30 milhões em 2030. O plano é visto no segmento como uma possibilidade de aumentar a oferta de insumo no país, gerando mais competitividade ao mercado e com potencial de barateamento do preço. Enquanto isso, as perspectivas sobre a oferta via Gasbol, duto interligado com a Bolívia, apontam para uma redução. Segundo o PDE, a oferta cairia em quase 70% até 2034.

Para ele, até mesmo novas iniciativas do governo, como a expansão da produção de biometano, um gás renovável feito a partir de matéria orgânica, precisam de gasoduto para fazer a interligação – um gasoduto que chegaria também com o gás natural.

Contudo, uma dúvida que divide os agentes do setor é como essa expansão da infraestrutura seria bancada. Para Mendonça, é preciso uma política pública que olhe para a questão e que garanta o desenvolvimento de novas infraestruturas para não deixar passar o momento de investimento. Já a advogada Lívia Amorim, sócia do escritório Veirano Advogados, pondera a necessidade de gerar atratividade para que os agentes queiram participar e acessar os gasodutos de transporte, na medida em que algumas empresas têm preferido investir em canais isolados para suas próprias operações. “Precisamos endereçar como o ‘condomínio’ do transporte se torna um ambiente atrativo em termos econômicos para que os agentes possam estar lá. Além disso, devemos pensar no financiamento de novos investimentos como algo muito estratégico para o país”, diz.

Independente que elo da cadeia se considere e mesmo com o que foi feito até aqui, o setor ainda acumula desafios para consolidar o crescimento do gás natural como um insumo importante na matriz energética brasileira. ■

O Family Link oferece controle sobre a segurança online da sua família.



O Family Link fornece configurações de segurança online para sua família na Busca, YouTube e outros aplicativos do Google. Ele permite que você crie limites online para cada criança, e assim possam explorar a internet que você deseja que explorem. Você pode limitar o tipo de conteúdo que as crianças podem acessar, os aplicativos que eles podem baixar, os sites que podem visitar e a quantidade de tempo permitido por dispositivo. A escolha é totalmente sua. Para encontrar o Family Link e outros recursos de segurança online para crianças e adolescentes, visite goo.gle/familia.

Tornando a internet mais segura para crianças e adolescentes.



PRÓXIMO TRABALHO

Novas modalidades de trabalho e contratação, somadas à ascensão da inteligência artificial, desafiam as leis no Brasil

TEXTO ADRIANA AGUIAR COLAGEM CHRIS MOREIRA

S em sinais de desaceleração, os avanços tecnológicos têm remodelado as relações de trabalho. O que parecia distante há menos de uma década se tornou praticamente regra: modelos dinâmicos como remoto, híbrido, horários flexíveis, contratos temporários, pejetização e “uberização” ganharam força. Esses formatos – sustentados, muitas vezes, por contratos civis e comerciais –, estão redesenhando as regras do mundo do trabalho. E, para embaralhar ainda mais essa dinâmica, termos como inteligência artificial e saúde mental ganharam espaço.

Hoje, já são mais de 15 milhões de pessoas trabalhando como microempreendedores individuais (MEIs) no Brasil, segundo o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Há ainda outros 1,5 milhão de trabalhadores por aplicativos – ocupação que passou a existir no país em 2014, com a chegada da Uber. Esse pode ser só o começo: um estudo do Fórum Econômico Mundial, em parceria com a Fundação Dom Cabral, revela que 23% das ocupações serão modificadas até 2027.

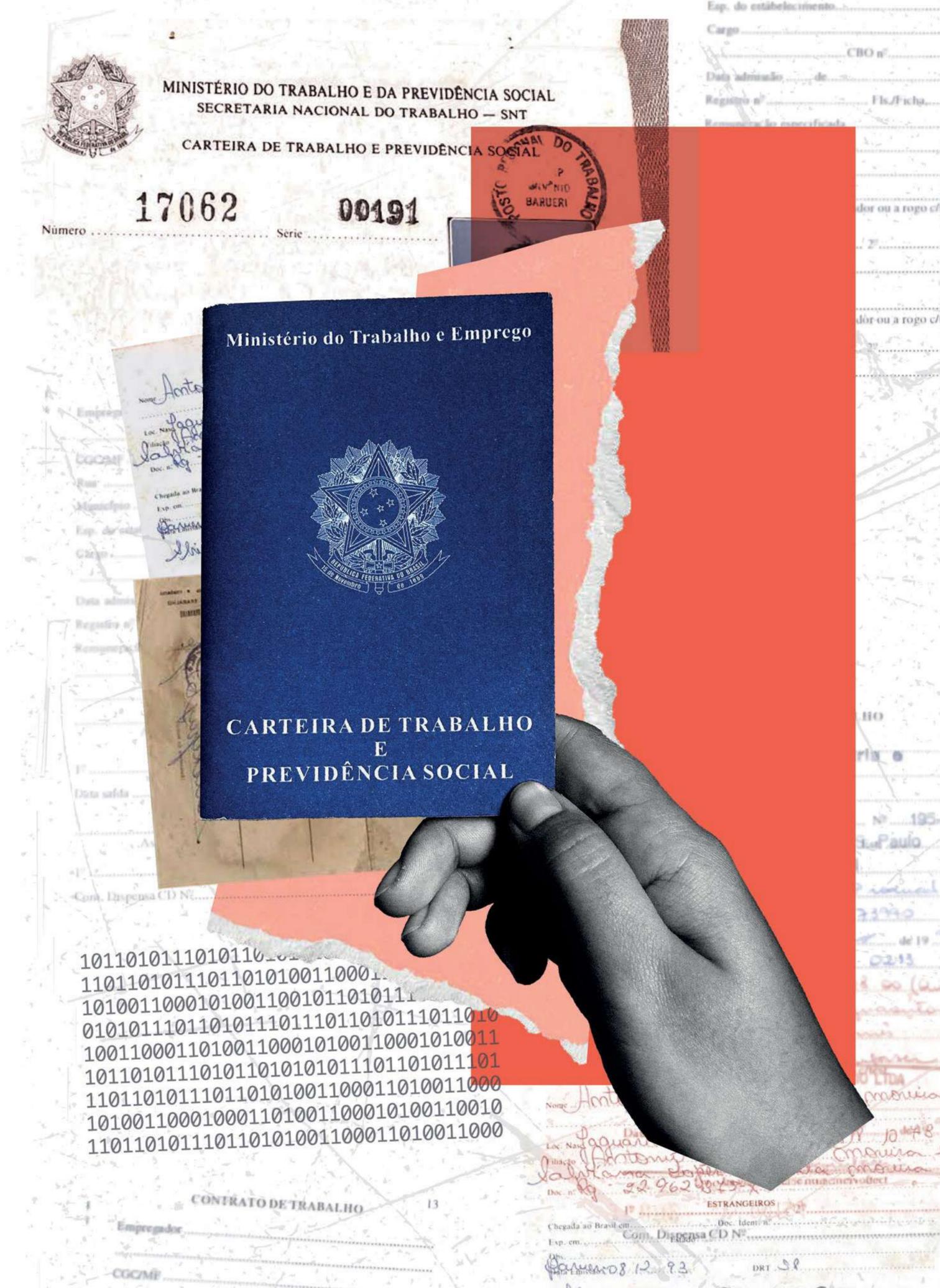
O mercado está em movimento, o que revoluciona as formas de trabalhar e desafia a legislação trabalhista. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que já completa mais de 80 anos em vigor, sofreu modificações ao longo dos anos – a última delas, com a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) –, ainda é a principal norma aplicada pela Justiça do Trabalho.

Porém, as regras contidas na CLT abrangem, principalmente, os trabalhadores que têm a chamada carteira de trabalho assinada, com jornada de trabalho definida e subordinação. Contudo, o vínculo de emprego vem sendo substituído por outras formas de contratação, como seguro e contratos civis. No Brasil, em 2024, somente quatro em cada dez pessoas ocupadas possuíam o registro, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego.

A Justiça do Trabalho insiste em manter antigos paradigmas, ignorando as mudanças no mundo do trabalho, na perspectiva do professor titular da USP e sócio do Mannrich Vasconcelos, Nelson Mannrich. “Trabalhadores de plataformas digitais, por exemplo, necessitam de proteção adequada, mas isso não implica enquadrá-los na CLT. O foco deve ser garantir direitos fundamentais, como dignidade, saúde e condições mínimas civilizatórias”, diz.

Na opinião dele, a Justiça do Trabalho precisa reconhecer diferentes formas de vínculo e aplicar a legislação adequada para cada situação, “respeitando a autonomia das partes e o contrato firmado”. Muitas decisões, afirma o professor, “ignoram a autonomia dos trabalhadores em negociações, o que precisa ser corrigido”.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal (STF) tomou decisões reconhecendo novas modalidades de trabalho. “O STF tem sinalizado uma valorização da livre iniciativa, admitindo outras modalidades de contratação além das previstas na CLT. Essas mudanças estão revolucionando o ambiente de trabalho, indicando



TRABALHISTA

a necessidade de uma legislação mais abrangente e mudanças profundas na sociedade”, avalia o professor.

Ainda assim, ele defende que seriam necessárias mudanças na legislação trabalhista para dar conta do novo contexto. “A CLT precisaria de uma reforma ampla, que supere a visão intervencionista e protetiva do Estado, hoje atuante como uma espécie de guardião”, diz. Dessa forma, caberia às partes decidir sobre os termos das relações de trabalho, seguindo o que o Código Civil e a Lei da Liberdade Econômica dispõem. O professor da USP endossa ainda que, para a legislação se adequar às atuais relações de trabalho, sejam promovidas reformas nas normas que regem as ações coletivas e liberdade sindical. “O modelo atual, com sindicatos únicos, é ineficaz, e é essencial transferir mais poder para negociações coletivas”.

Já para Olívia Pasqualetto, professora de Direito do Trabalho da FGV São Paulo, a legislação trabalhista precisaria se atualizar para ampliar o escopo do Direito do Trabalho para também englobar outros tipos de ocupação – indo além do emprego. “Caso contrário, no futuro, ela ficará restrita a uma pequena parcela dos trabalhadores”, diz. O grande desafio, de acordo com a professora, será abarcar essas diferentes formas de contratação na proteção do Direito do Trabalho, reconhecendo assimetrias entre as partes contratantes – e evitar que elas sejam reguladas pelo Direito civil, cuja premissa é que as partes estão em pé de igualdade.

Mas as mudanças nos modelos de contratação são apenas uma amostra de uma ruptura mais ampla que está em curso no mundo do trabalho, e com a qual a legislação precisará lidar – afirmação que não se aplica apenas ao Brasil, mas se estende a muitos países do mundo. A professora da FGV aponta para a discussão global sobre como a regulação do Estado pode ou deve contribuir para diminuir os efeitos da automação – sobretudo no que diz respeito à substituição do trabalho humano. O tema esquentou conforme a inteligência artificial ganha espaço no cotidiano de empresas e trabalhadores.

“As diversas tecnologias, inclusive a inteligência artificial, têm mostrado que, principalmente, o trabalho repetitivo e previsível pode ser automatizado. Já convivíamos com essa ideia em relação a atividades mais manuais, mas hoje isso também é, ou pode ser, verdade para o dito trabalho intelectual. Apesar de termos a previsão constitucional de proteção do trabalhador em face da automação, a legislação trabalhista não se debruçou sobre esse ponto”, diz a professora. O assunto é tratado no artigo 7º da Constituição, que inclui a “proteção em face da automação” entre os direitos dos trabalhadores. A questão é que esse ponto nunca recebeu regulamentação, e agora está nas mãos do STF definir se o Congresso foi omissivo e deve fixar uma lei para cobrir a lacuna.

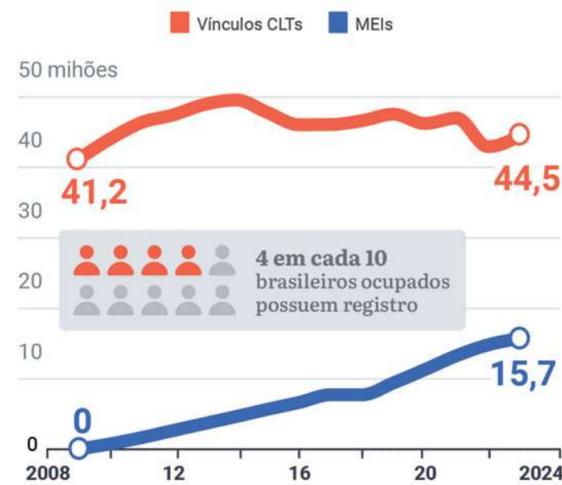
Ainda, novos debates crescentes na sociedade afetam o que se espera de uma legislação trabalhista atualizada ao presente. É o caso do aumento da preocupação com condições psicológicas decorrentes do trabalho. Na avaliação de Pasqualetto, seria preciso repensar como enfrentar ameaças à saúde e segurança no trabalho, no que diz respeito às saúdes física e mental. “Apesar de aplicável na dimensão mental, a nossa legislação atual é muito baseada na lógica da saúde física. As Normas Regulamentadoras, por exemplo, pouco enfrentam os riscos à saúde mental, que têm crescido nos últimos anos”, afirma. Se o trabalho – e o que se espera dele – está mudando a passos largos, as legislações ainda precisam encontrar um caminho para acompanhá-lo. ■

EM NÚMEROS

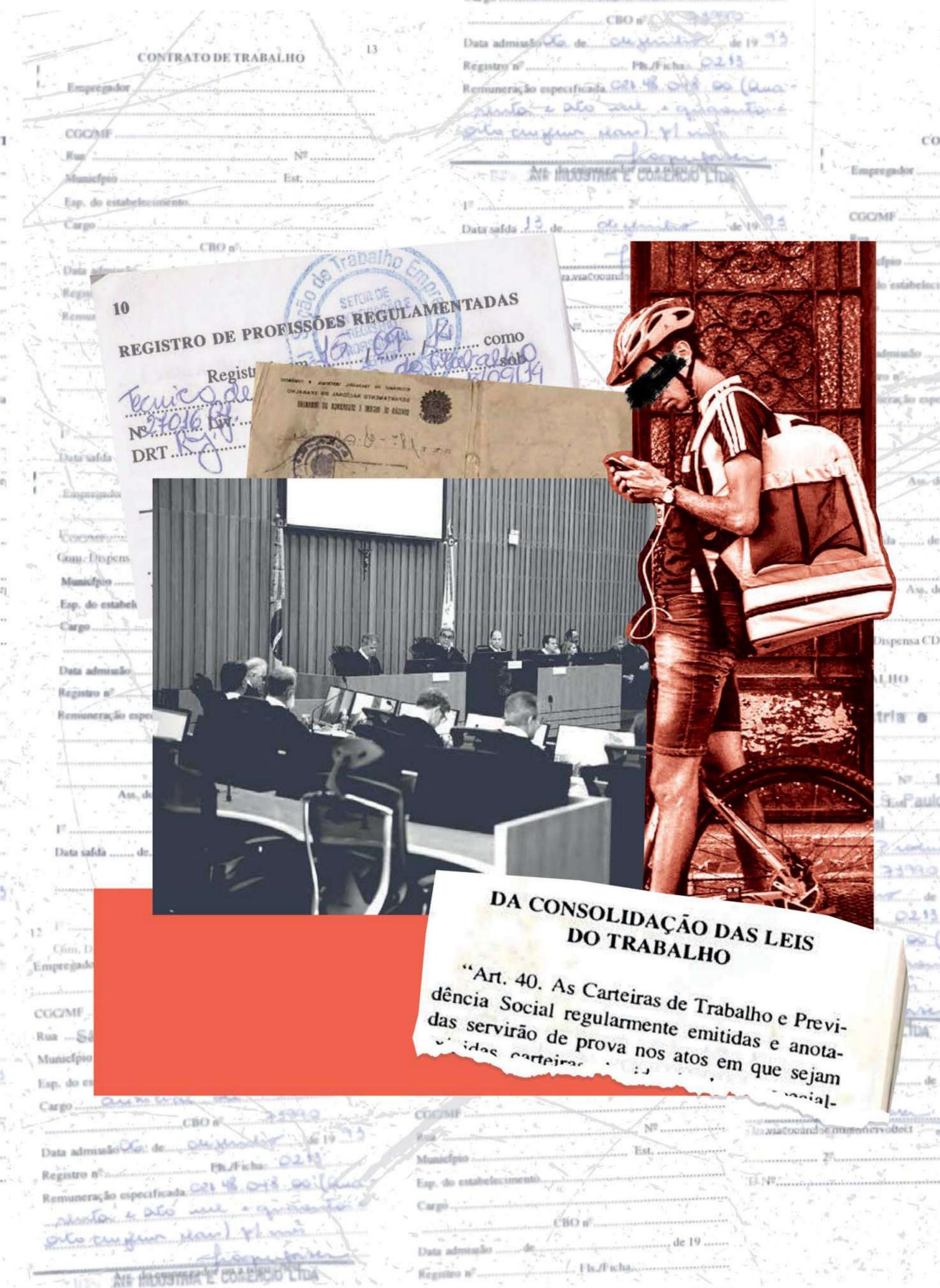
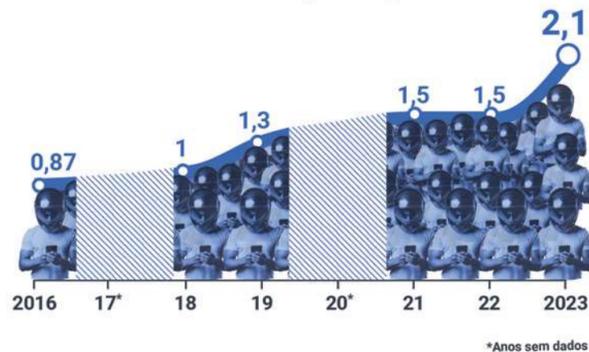


A consolidação das Leis do Trabalho (CLT) já sofreu mais de **100** alterações desde a sua primeira versão em **1943**

Número de Vínculos CLTs e MEIs no Brasil (em milhões)



Número estimado de trabalhadores por aplicativos



DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

“Art. 40. As Carteiras de Trabalho e Previdência Social regularmente emitidas e anotadas servirão de prova nos atos em que sejam utilizadas.”

A advocacia pública como *amicus curiae*

Participação gera debates mais plurais na construção de precedentes

O entendimento de mérito em questões relevantes firmados como teses de repercussão geral no Tribunais Superiores devem ser replicados pelas instâncias inferiores, o que fortalece a confiança no sistema de Justiça. Neste contexto, o *amicus curiae*, representando terceiro com interesse no processo, a fim de influenciar o resultado do julgamento, contribui para a pluralização do debate em torno da interpretação constitucional. Quando a advocacia pública atua como *amicus curiae*, mesmo sem direito próprio no litígio, o contraditório é aprimorado. Isso porque são consideradas as razões de diferentes atores processuais, antecipando o impacto da tese sobre o interesse público.

Na transparência do Supremo Tribunal Federal (STF), constam 20 temas de repercussão geral com ordem de suspensão de todos os processos pendentes sobre a mesma questão. Mesmo quando não há determinação de suspensão nacional, é comum que tribunais locais sobrestem processos relacionados a temas de repercussão geral, para evitar decisões conflitantes. Um exemplo é que o Tribunal Superior do Trabalho possui mais de 450 processos sobrestados no aguardo do RE 1.298.647, representativo do Tema 1.118, no qual não houve suspensão nacional. O tema é diretamente relacionado à fazenda pública, pois visa definir a quem compete provar a culpa do contratante na fiscalização de contratos de terceirização – o que implica na responsabilidade subsidiária da Administração. Firmada a tese, a decisão será observada por todos os juízes do tra-

balho e impactará na forma de fiscalizar e documentar os contratos terceirizados.

Em temas que interessam a todos os entes públicos, defende-se a atuação consorciada, em reforço aos argumentos de direito e de impacto. Ainda no Tema 1.118, por exemplo, foram admitidos o Município de São Paulo, 25 estados e o Distrito Federal. Já no Tema 987, em que se discute a constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet, que exige prévia e específica ordem judicial de exclusão de conteúdo para a responsabilização civil de plataformas por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros, a União foi admitida como *amicus curiae* no representativo, RE 1.037.396.

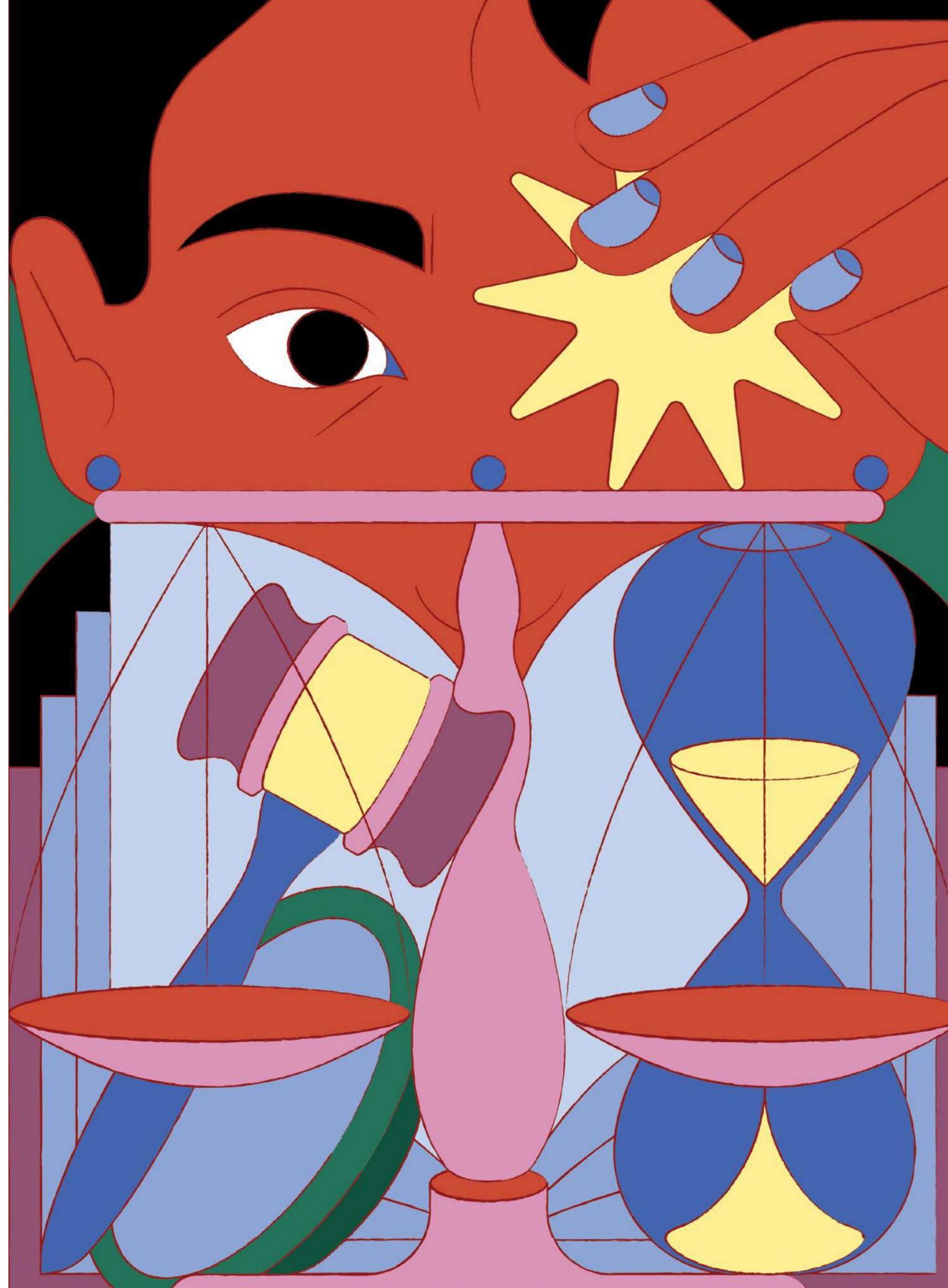
Nesse último caso, a decisão de ingresso consignou que “a controvérsia constitucional perpassa o desempenho de suas competências administrativas e legislativas, além do fato de que ‘a expertise dos órgãos federais pode auxiliar na resolução da controvérsia, fornecendo elementos informativos e jurídicos de forma a subsidiar e qualificar o debate da questão posta em julgamento’.” Se for declarada não haver necessidade de medida judicial, caberia à União a responsabilização civil e o sancionamento dos atos ilícitos das plataformas, o que denota a legitimidade da sua participação.

Assim, a atuação da advocacia pública como *amicus curiae* no processo representativo de repercussão geral é necessária à segurança jurídica dos entes públicos e da população administrada. Também soma ao amadurecimento da decisão firmada com efeito vinculante e torna mais eficiente a sua atuação processual. ■

Aline Leal Nunes, procuradora do Estado do Amazonas, com atuação nos Tribunais Superiores

Márcia dos Anjos, procuradora do Estado do Rio Grande do Sul junto aos Tribunais Superiores. Especialista em Direito Público

Ilustração: Helena Sbeghen



O pior do consensualismo

Iniciativas devem prevenir o perigo de que soluções recaiam no personalismo – ou, pior, no compadrio

Há algumas décadas, os juristas têm defendido que a Administração Pública valorize o consensualismo, substituindo os tradicionais atos de império pela abertura de novos espaços para celebração de acordos. Esta tendência parece ter atingido seu ápice no atual momento do Brasil, e isso se explica por alguns fatores.

A crise econômica dos estados – que se reflete na União – tem obrigado os entes públicos a buscar soluções criativas para encerrar ou prevenir disputas, evitando a via custosa e demorada dos processos judiciais. Além disso, a própria sobrecarga do Poder Judiciário tem estimulado o uso de meios não-estatais de solução de conflitos (como arbitragem e mediação), típicos do ambiente privado de negócios e, por isso mesmo, mais propensos ao consenso.

Também conta o modo como se encerrou a Operação Lava Jato, inclusive com a responsabilização de agentes encarregados do combate à corrupção – sem juízo de valor, mas mera constatação de fato –, acabou mitigando o que vinha sendo chamado de “Direito Administrativo do medo” ou “apagão das canetas”, expressões cunhadas para designar uma perceptível paralisia dos agentes públicos na celebração de acordos, diante do temor de sanções pelos órgãos de controle. Com isso, houve uma verdadeira guinada no Brasil: agora, todos parecem imbuídos do desejo de solucionar consensualmente pendências com agentes privados, inclusive em alguns órgãos de controle.

O consensualismo é, obviamente, muito bem-vindo, pois gera economia de tempo e recursos, permitindo que o Estado se dedique à sua função primordial, que é promover o bem público. Todavia, a legislação e as instituições públicas precisam estar preparadas para prevenir o seu maior perigo: o particularismo (isto é, a adoção de uma solução peculiar para cada caso). Em um país como o Brasil, construído sobre o privilégio de suas elites, o particularismo se degrada na sua pior versão, que é o personalismo, o compadrio, o favorecimento daqueles que têm trânsito político. Isso acabaria minando todos os esforços daqueles que, de boa-fé, têm defendido o consensualismo na Administração Pública. Uma meia dúzia de escândalos bastaria para retrocedermos décadas, associando os novos espaços de consenso aos velhos esquemas de corrupção.

Diante disso, é imprescindível que as iniciativas baseadas no consensualismo sejam guiadas por (a) parâmetros objetivos, que permitam o tratamento igualitário de todos os interessados em firmar acordos com o Estado; (b) critérios sólidos para identificação das vantagens para a Administração Pública, o que exige estudos econômicos sérios, audiências públicas e pesquisas com a população; e (c) absoluta publicidade e transparência, tanto em relação ao conteúdo dos acordos firmados quanto aos procedimentos instituídos.

Adotadas as devidas cautelas, o consensualismo pode trazer numerosos frutos ao Brasil. Se há alguma coisa que o país não precisa é de mais conflitos. ■

Ilustração: Helena Sbeghen



Anderson Schreiber,
Professor da UERJ e da FGV

O JORNALISTA

Luiz Orlando Carneiro

Com cinco décadas de profissão – após chefiar redações históricas e escrever parte da história do Supremo –, ele foi o primeiro repórter contratado pelo JOTA

TEXTO FELIPE RECONDO

Luiz Orlando Carneiro – ou Luiz O, para quem teve a sorte de conhecê-lo – reunia as qualidades essenciais de um grande repórter. Humildade diante do fato. Respeito pelos acontecimentos. Cuidado com o detalhe. Coragem para colocar em palavras aquilo que o leitor merece saber.

Desde 1964, era repórter. Começou no histórico Jornal do Brasil, cobrindo a movimentação no aeroporto do Galeão – um tipo de cobertura que já não existe, mas que, à época, era fundamental no Rio de Janeiro, onde tantas autoridades e artistas desembarcavam, mesmo após a mudança da capital para Brasília. Depois, assumiu a chefia de reportagem do periódico e, sob sua orientação, passaram alguns dos mais importantes jornalistas do país. Um deles, Nelson Motta, registrou essa generosidade no clássico *Noites Tropicais*, lembrando que era Luiz O quem lapidava seus textos e o ensinava o que era um bom texto de jornal.

Em 2014, Luiz Orlando, com 50 anos de profissão, corria o risco de deixar a redação

para assumir um papel burocrático em uma campanha presidencial – fato que só descobri agora, ao escrever esse texto. O Jornal do Brasil, já em situação econômica calamitosa, não conseguia mais pagar sua folha, e Luiz Orlando não merecia aquela circunstância. Estava de saída, e ninguém parecia ter espaço para ele naquele momento. Ou quase ninguém.

Foi o primeiro repórter contratado pelo JOTA em 2014. A reunião para a contratação foi curta e com exigências de ambos os lados. Da nossa parte, queríamos que Luiz O continuasse sendo o repórter que sempre foi. Da parte dele, um requisito que nos constrangeu: pediu um salário que talvez pagássemos a um estagiário – e mais, não aceitaria aumentos.

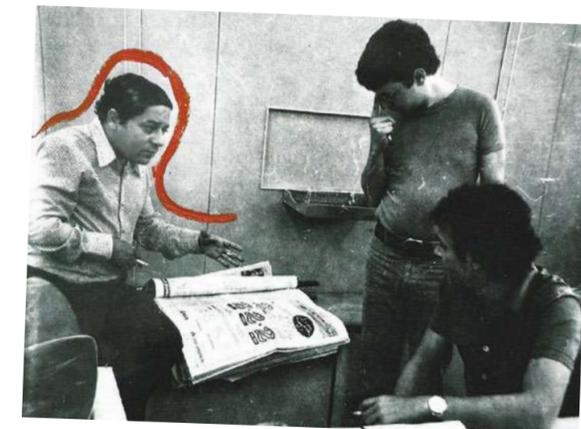
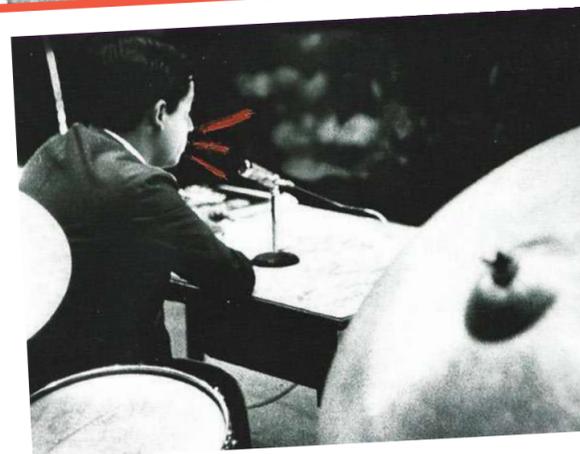
Luiz Orlando acompanhou o crescimento da empresa e contribuiu com sua imagem, sua energia, sua respeitabilidade, seu conhecimento e sua honra para o desenvolvimento do nosso jornalismo. Jornalismo técnico, aprofundado, sem pré-julgamentos. Jornalismo que respeita o leitor e os fatos.

Ele começava seus textos como se deve: com a página em branco. No Supremo Tribunal Federal, fazia um jornalismo que há muito não se vê. Descrevia, com precisão, a opinião de cada ministro em cada julgamento, porque sabia que o tribunal é colegiado, feito do somatório de divergências. O leitor merecia saber o que cada um deles pensava. O Supremo não é apenas o resultado de um julgamento; ele se faz no debate e no conflito de argumentos. E Luiz O, nesse sentido, era um jornalista em extinção.

No dia 26 de dezembro de 2022, Luiz Orlando Carneiro me telefonou. Disse que, para ele, o jornalismo havia chegado ao fim. Estava cansado e já não queria mais a obrigação a que foi fiel por tantas décadas. Eu sabia que aquilo não era um bom sinal. Duas semanas depois, Luiz Orlando Carneiro morreu.

Deixou seu nome nas páginas do grande jornalismo brasileiro e do JOTA. Aqui, guardamos sua memória com honra e como referência eterna do que é jornalismo de qualidade. ■

Fotos acervo pessoal



Luiz Orlando no dia a dia das redações e ao lado de figuras que ajudaram a escrever a história do Brasil (como o presidente José Sarney, acima à direita). Após sua morte, os 11 ministros do STF prestaram homenagens

