

**PIONEIROS DO TOCANTINS E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 110/2021:
UMA ANÁLISE À LUZ DA (IN)SEGURANÇA JURÍDICA**

**PIONEERS OF TOCANTINS AND CONSTITUTIONAL AMENDMENT No.
110/2021: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF JURIDICAL (IN)SECURITY**

<i>Recebido em:</i>	13/07/2024
<i>Aprovado em:</i>	23/10/2024

Celina dos Santos Lins¹
Aline Sueli de Salles Santos²

RESUMO

Este trabalho analisa os impactos da Emenda Constitucional nº 110/2021, com foco na segurança jurídica e na relativização da coisa julgada. A emenda busca convalidar atos administrativos do Estado do Tocantins realizados entre 1989 e 1994, suscitando debates sobre a estabilidade das decisões judiciais e os princípios da isonomia e moralidade administrativa. A pesquisa examina os reflexos dessa emenda no Poder Judiciário,

¹ Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins - UFT. Email: linscelina17@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0867808479465231>.

² Professora de Direito na Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), no curso de graduação em Direito (campus Palmas) e no mestrado profissional em Administração Pública (PROFIAP). Coordenadora do curso de especialização em Direito e Processo Administrativo (UFT). Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB - 2014), com mestrado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS - 2002), especialização em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP - 2013) e graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (USP - 1998). Tem experiência na modalidade de educação à distância e na administração de cursos superiores. Atua com ênfase em Direito Administrativo, Direitos Humanos, Ensino Jurídico, Judicialização da política e Justiça de Transição. Foi Conselheira da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça (2008-2016). Presidente do Instituto Tocantinense de Direito Administrativo (ITDA) 2023-2026. Email: alinesalles@uft.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4636918444602186>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0990-261X>.

destacando as implicações legais, financeiras e institucionais. Além disso, discute-se como a convalidação retroativa de atos administrativos pode afetar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e a previsibilidade das normas jurídicas. A análise também aborda os desafios enfrentados pelos operadores do direito ao lidar com a aplicação dessa emenda, considerando os impactos sobre a administração pública e a eficácia das medidas de combate à corrupção. O estudo explora ainda o potencial aumento de litígios judiciais e a sobrecarga do sistema judiciário decorrente dessa convalidação. Utilizando uma metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, complementada por entrevistas com especialistas da área jurídica, os dados foram triangulados para garantir a robustez das conclusões. Os principais resultados indicam que a EC nº 110/2021 gerou significativas controvérsias jurídicas e insegurança, sobretudo em relação à relativização da coisa julgada. De acordo com dados levantados pelo Governo do Tocantins em 2021, a previsão era de que a EC nº 110/2021 causasse, dentre os impactos jurídicos, administrativos e financeiros, um rombo aos cofres públicos de aproximadamente R\$ 35 bilhões apenas em indenizações, o que poderia levar o Estado à falência. Os atos a serem convalidados incluem uma série de distribuições de lotes, glebas, benefícios fiscais, vantagens pecuniárias e promoções que foram questionados judicialmente, além da concessão de pontuação extra em concursos públicos para os detentores do título de "Pioneiros do Tocantins". Este estudo visa compreender as repercussões jurídicas e práticas dessa medida, propondo reflexões sobre a harmonização entre a justiça material e a segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Emenda Constitucional nº 110/2021. Segurança Jurídica. Poder Judiciário. Pioneiros do Tocantins. Convalidação de Atos Administrativos.

ABSTRACT

This paper analyzes the impacts of Constitutional Amendment No. 110/2021, focusing on legal security and the relativization of res judicata. The amendment seeks to validate

administrative acts of the State of Tocantins carried out between 1989 and 1994, raising debates about the stability of judicial decisions and the principles of equality and administrative morality. The research examines the reflections of this amendment on the Judiciary, highlighting the legal, financial, and institutional implications. Additionally, it discusses how the retroactive validation of administrative acts can affect citizens' trust in public institutions and the predictability of legal norms. The analysis also addresses the challenges faced by legal practitioners in dealing with the application of this amendment, considering the impacts on public administration and the effectiveness of anti-corruption measures. The study further explores the potential increase in judicial litigation and the burden on the judicial system resulting from this validation. Utilizing a qualitative methodology based on bibliographic review and document analysis, complemented by interviews with legal experts, the data were triangulated to ensure the robustness of the conclusions. The main results indicate that EC No. 110/2021 generated significant legal controversies and insecurity, especially regarding the relativization of *res judicata*. According to data collected by the Government of Tocantins in 2021, it was predicted that EC No. 110/2021 would cause, among the legal, administrative, and financial impacts, a deficit of approximately R\$ 35 billion in indemnities alone, which could lead the State to bankruptcy. The acts to be validated include a series of distributions of plots, lands, tax benefits, pecuniary advantages, and promotions that were judicially questioned, as well as the granting of extra points in public tenders for holders of the title "Pioneers of Tocantins." This study aims to understand the legal and practical repercussions of this measure, proposing reflections on the harmonization between material justice and legal security.

KEYWORDS: Constitutional Amendment No. 110/2021. Legal Security. Judiciary. Pioneers of Tocantins. Validation of Administrative Acts.

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 110/2021 representa uma importante modificação no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente no que tange aos atos administrativos do Estado do Tocantins realizados entre 1989 e 1994. Esta emenda visa convalidar tais atos, suscitando debates profundos sobre os princípios da segurança jurídica, da isonomia e da moralidade administrativa. A problemática central deste trabalho reside na análise dos impactos desta emenda no contexto jurídico atual, avaliando as implicações para o Poder Judiciário e a (in)segurança jurídica gerada.

O tema é de grande relevância, considerando que a EC nº 110/2021 afeta diretamente a estabilidade das decisões judiciais e a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. A emenda, ao buscar legitimar atos administrativos praticados durante a instalação do Estado do Tocantins, levanta questões sobre a retroatividade das normas e a proteção dos direitos adquiridos. Este trabalho propõe-se a investigar os reflexos dessa emenda, utilizando uma abordagem crítica fundamentada na doutrina e na jurisprudência.

O objetivo geral desta pesquisa é compreender as repercussões jurídicas e práticas da EC nº 110/2021, explorando seus efeitos sobre a administração pública e a eficácia das medidas de combate à corrupção. Especificamente, busca-se analisar os reflexos no Poder Judiciário, a relativização genérica da coisa julgada e a (in)segurança jurídica resultante dessa emenda.

A metodologia empregada nesta investigação inclui a análise de documentos legislativos, decisões judiciais e a literatura acadêmica pertinente. A pesquisa se desenvolve a partir de uma abordagem qualitativa, com foco na interpretação crítica dos textos legais e na contextualização histórica e social das normas em questão. O estudo também se apoia em entrevistas com especialistas na área jurídica e administrativa, visando aprofundar a compreensão sobre os desafios e impactos da EC nº 110/2021.

Dentro deste contexto, este trabalho procura contribuir para a área do Direito Constitucional e Administrativo, oferecendo uma análise detalhada e fundamentada sobre os desafios e implicações da Emenda Constitucional nº 110/2021. Espera-se que os

resultados desta pesquisa possam orientar futuras discussões e decisões jurídicas, promovendo uma melhor compreensão sobre a harmonização entre a justiça material e a segurança jurídica no Brasil.

Para uma compreensão mais clara e detalhada, este trabalho está organizado nas seguintes seções: a contextualização do interstício da PEC nº 48/2015 à EC nº 110/2021, abordando o percurso legislativo desde a proposição da PEC nº 48/2015 até a sua promulgação como EC nº 110/2021, destacando as motivações e implicações dessa medida para o Estado do Tocantins; o concurso dos “Pioneiros do Tocantins” versus o princípio da isonomia, discutindo a vantagem atribuída aos detentores do título de Pioneiro do Tocantins nos concursos públicos e a controvérsia gerada em relação ao princípio da isonomia; celeumas oriundas da EC nº 110/2021, explorando as diversas questões e desafios decorrentes da implementação da EC nº 110/2021, incluindo aspectos jurídicos, administrativos e financeiros; possíveis impactos e desafios da implementação da EC nº 110/2021, analisando os potenciais impactos e desafios práticos que a emenda pode trazer para a administração pública e o sistema judiciário; e, por fim, considerações finais, apresentando as conclusões do estudo, destacando as principais reflexões e contribuições para a área do Direito Constitucional e Administrativo.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO INTERSTÍCIO DA PEC Nº 48/2015 À EC Nº 110/2021

Em 15 de abril de 2015, foi apresentada ao Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48/2015 pelo então senador Vicentinho Alves. Esta proposta foi posteriormente convertida na PEC nº 397/2017 na Câmara dos Deputados e, finalmente, promulgada como a Emenda Constitucional nº 110/2021. A PEC visava certificar e convalidar as práticas administrativas do Estado do Tocantins decorrentes de sua instalação, com a justificativa de eliminar a insegurança jurídica em relação aos atos administrativos praticados à época (Agência Senado, 2021).

Segundo Balestra (2023), embora o texto original da PEC tenha sido modificado, a essência da proposta foi mantida, focando na concessão de amparo legal a atos administrativos realizados no Estado do Tocantins, argumentando a necessidade de assegurar a instituição do Estado em sua origem. A Emenda acrescentou o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Art. 18-A. Os atos administrativos praticados no Estado do Tocantins, decorrentes de sua instalação, entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994, eivados de qualquer vício jurídico e dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários ficam convalidados após 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé (Brasil, 2021).

Em síntese, a EC nº 110/2021 tem por objetivo legitimar condutas administrativas praticadas no Estado do Tocantins nos seis primeiros anos de sua instalação, correspondendo ao período de 1º de janeiro de 1989 a 31 de dezembro de 1994 (Balestra, 2023). Hamdy (2021) descreve que a redação do dispositivo legal confere uma anistia geral, ampla e irrestrita de todos os atos administrativos com efeitos favoráveis aos destinatários. Isso difere tanto da norma quanto do entendimento jurisprudencial na seara do Direito Administrativo, visto que o convalidamento é geralmente reconhecido caso a caso, e a emenda não define quais atos específicos seriam convalidados.

De acordo com dados levantados pelo Governo do Tocantins em 2021, a previsão era de que a EC nº 110/2021 causasse, dentre os impactos jurídicos, administrativos e financeiros, um rombo aos cofres públicos de aproximadamente R\$ 35 bilhões apenas em indenizações, o que poderia levar o Estado à falência. Ainda conforme Hamdy (2021), os atos a serem convalidados incluem uma série de distribuições de lotes, glebas, benefícios fiscais, vantagens pecuniárias e promoções que foram questionados judicialmente, além da concessão de pontuação extra em concursos públicos para os detentores do título de “Pioneiros do Tocantins”. Este último tema é o foco central da análise e discussão deste artigo, a ser desenvolvido nos capítulos seguintes.

Ao longo deste capítulo, buscou-se contextualizar o percurso legislativo da PEC nº 48/2015 até sua promulgação como EC nº 110/2021, destacando as motivações e as implicações dessa medida para o Estado do Tocantins. A compreensão desse contexto é essencial para a análise crítica dos impactos da emenda, que será aprofundada nos capítulos subsequentes, considerando os aspectos jurídicos, administrativos e financeiros que envolvem a convalidação dos atos administrativos mencionados.

3 O CONCURSO DOS “PIONEIROS DO TOCANTINS” VERSUS O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

O certame em questão ficou conhecido pela vantagem atribuída aos detentores do título de Pioneiro do Tocantins, concedido a todos os que participaram do processo de instalação do estado do Tocantins (Hamdy, 2021). Essa vantagem foi estabelecida pela Lei Estadual nº 157, de 27 de junho de 1990, que contava com a seguinte redação à época da publicação do edital do concurso:

Artigo 025 – Fica instituído o título de "Pioneiro do Tocantins", atribuído ao servidor que vem prestando serviços à administração direta e indireta do Estado, bem como às suas empresas ou sociedades de economia mista, na data da publicação desta lei.

Parágrafo Único - O título a que se refere este artigo terá as prerrogativas estabelecidas em regulamento, inclusive para fins de concurso público de títulos e provas (Assembleia Legislativa do Tocantins, 1990).

O Decreto Estadual nº 1520, de 8 de agosto de 1990, regulamentava a Lei supramencionada com as seguintes disposições: “Artigo 027 – É considerado “Pioneiro do Tocantins” o servidor da Administração direta e indireta, bem como de suas empresas ou sociedades de economia mista, que vinha prestando serviços ao Estado até o dia 16 de maio de 1990 (STF, s/d).

Artigo 029 – Atribuir-se-á ao “Pioneiro do Tocantins”, quando candidato a concurso público estadual, em prova de títulos, o percentual de 50% (cinquenta por cento) do respectivo valor.

Parágrafo Único – Para os fins deste artigo, terá preferência de nomeação, em caso de empate, o “Pioneiro do Tocantins” e, dentre estes, o de maior tempo a serviço do Estado (STF, s/d).

Posteriormente, a Lei Estadual nº 201, de 31 de outubro de 1990, alterou o art. 25 da Lei Estadual nº 157/1990, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 25. Fica instituído o título de “Pioneiro do Tocantins”, atribuído aos servidores que vêm prestando serviços à Administração Direta ou Indireta do Estado, bem como às suas Empresas ou Sociedades de Economia Mista, até a data de 3 de agosto de 1990.

§ 1º O título a que se refere este artigo terá as prerrogativas estabelecidas em regulamento, inclusive para fins de concurso público, correspondendo, neste caso, a trinta por cento (30%) do total dos pontos a serem atribuídos ao candidato.

§ 2º Perde o título de Pioneiro do Tocantins o servidor exonerado ou demitido do serviço estadual (Assembleia Legislativa do Tocantins, 1990).

O Edital do certame foi publicado no Diário Oficial do Estado do Tocantins em 16 de outubro de 1990 e previa a vantagem de trinta pontos aos cidadãos possuidores do título de “Pioneiro do Tocantins”:

4. DAS PROVAS

4.4 - O número total de pontos do concurso das provas não será superior a 70 (setenta) do total de 100 (cem) pontos do concurso de provas e títulos, cabendo ao "Pioneiro do Tocantins", como título, 30 (trinta) pontos, nos termos do art. 25, parágrafo único, da Lei nº 157, de 27 de junho de 1990 e seu regulamento (STF, s/d).

O concurso foi homologado pelo Decreto Estadual nº 2287, de 8 de fevereiro de 1991, e as nomeações em caráter efetivo ocorreram através do Decreto Estadual nº 2519, de 4 de março de 1991 (STF, s/d). No entanto, o certame foi declarado inconstitucional pelo STF, em razão da ADI 598/1991, proposta pelo próprio Estado do Tocantins, conforme a decisão publicada em 12 de novembro de 1993:

Por MAIORIA de votos, **o Tribunal CONHECEU da ação**, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que dela conheciam em parte. **No mérito, o Tribunal, por votação UNÂNIME, julgou PROCEDENTE a ação, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “inclusive para fins de concurso público de títulos e provas”, contida no**

parágrafo único do art. 025 da Lei nº 157, de 27.07.90, do Estado do Tocantins; do art. 029 e seu parágrafo único do Decreto nº 1520, de 08.08.90, **bem como do Edital de Concurso Público, publicado no Diário Oficial de 16.10.90, pág. 064, do Estado de Tocantins.** [ADI 598, rel. min. Paulo Brossard, j. 23-9-1993, P, DJ de 12-11-1993] (grifo nosso).

A atribuição de pontuação extra aos detentores do título de Pioneiro do Tocantins gerou grande controvérsia, especialmente em relação ao princípio da isonomia. Este princípio, fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, estabelece que todos devem ser tratados de forma igualitária perante a lei, sem privilégios ou discriminações.

Hamdy (2021) argumenta que a inconstitucionalidade na atribuição de pontuação extra para pioneiros é evidente, haja vista que as denominadas medidas de discriminação positiva são admitidas no ordenamento jurídico brasileiro, tão somente, quando para atender a alguma finalidade constitucional, a exemplo das cotas sociais, raciais e afins.

Tais medidas de discriminação positiva encontram respaldo no princípio constitucional da isonomia. Consoante a doutrina de Matheus Carvalho (2021, p. 99), “a isonomia justifica tratamento diferenciado como forma de igualar juridicamente aqueles que são desiguais faticamente”. Sendo assim, como explicita Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), o princípio da isonomia estabelece que é vedado à Administração Pública praticar qualquer espécie de predileção ou desmerecimento em proveito de quem quer que seja.

O princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, assegura que todos são iguais perante a lei. A concessão de vantagens a um grupo específico, como os pioneiros, pode ser vista como uma violação desse princípio. A isonomia visa garantir que todos os cidadãos tenham as mesmas oportunidades e condições de acesso aos cargos públicos, sem que haja qualquer tipo de favorecimento. Para tanto, a Administração deverá definir critérios de tratamento diferenciado, mediante o exame da adequação entre a norma e os fundamentos que originaram tal distinção (Carvalho, 2021, p. 99).

A legislação pátria prevê que, para haver o tratamento distinto entre os indivíduos, faz-se necessária, impreterivelmente, a existência de justificativa plausível para tanto,

com fulcro na objetividade e razoabilidade de cada situação fática. Conforme discutido por Mazza (2022), torna-se imprescindível que haja correlação entre a distinção e o tratamento diferenciado subsequente, devendo haver compatibilidade de um tratamento desigual, perante o princípio da isonomia, pois não basta somente a análise do fator de discriminação de modo isolado, isto porque “o fator de discriminação deve ser analisado à luz da finalidade que justifica o tratamento desigual”.

Mazza (2022) ensina que “o princípio da isonomia é o fundamento valorativo de diversos institutos administrativos, como o concurso público”. O autor explica que as exigências eventualmente contidas no bojo do edital do concurso público configuram um “território fértil” para discussão acerca do princípio da igualdade, desencadeando debates jurisprudenciais sobre o tema em geral, principalmente no tocante ao princípio da isonomia.

Ressalta-se que a vantagem concedida aos pioneiros foi contestada judicialmente, culminando na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 598/TO, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade do artigo 25 da Lei Estadual nº 157/90 no tocante à utilização do título de Pioneiro do Tocantins para fins de pontuação em concursos públicos. Segundo o STF, tal vantagem desrespeita o princípio da isonomia ao conferir um tratamento desigual aos candidatos (STF, s/d):

O título "Pioneiro do Tocantins", previsto no caput do art. 25 da Lei 157/1990, atribuído a servidores do Estado, nada tem de inconstitucional. Entretanto, quando utilizado para concurso de provas e títulos, ofende clara e diretamente o preceito constitucional que a todos assegura o acesso aos cargos públicos, pois o critério consagrado nas normas impugnadas, de maneira oblíqua, mas eficaz, deforma o concurso a ponto de fraudar o preceito constitucional, art. 37, II, da Constituição. [ADI 598, rel. min. Paulo Brossard, j. 23-9-1993, P, DJ de 12-11-1993.] (grifo nosso)

No caso em tela, o STF reconheceu a inconstitucionalidade do título honorífico em razão do vilipêndio ao disposto no art. 37, inciso II, da CF/1988, que confere a todos o direito à investidura em cargo público. Conforme explica Balestra (2023), o referido título,

quando utilizado em concurso a fim de empregar favorecimento em provas e títulos, viola o princípio da isonomia, o qual garante aos indivíduos tratamento impessoal, igualitário de condições e equitativo no tocante ao ingresso em cargos da Administração Pública.

A análise das vantagens atribuídas aos Pioneiros do Tocantins e o confronto com o princípio da isonomia revela as complexidades e desafios jurídicos envolvidos na implementação de tais medidas. Essa situação não só levanta questões sobre a justiça e a igualdade no acesso aos cargos públicos, mas também expõe as tensões entre diferentes princípios constitucionais. Compreender essas controvérsias é essencial para avaliar os desdobramentos da Emenda Constitucional nº 110/2021.

Dada a relevância dessas questões, a próxima seção se dedicará a explorar em profundidade as celeumas oriundas da EC nº 110/2021, destacando as implicações jurídicas e práticas que emergem da convalidação dos atos administrativos realizados durante a instalação do Estado do Tocantins.

4 CELEUMAS ORIUNDAS DA EC Nº 110/2021

O presente capítulo tem como objetivo analisar as controvérsias e implicações decorrentes da Emenda Constitucional nº 110/2021, promulgada em resposta a questões históricas e administrativas do Estado do Tocantins, trouxe à tona uma série de controvérsias e implicações jurídicas. A emenda, que convalida atos administrativos praticados entre 1989 e 1994, gerou discussões significativas sobre os impactos no Poder Judiciário, a relativização da coisa julgada e a (in)segurança jurídica resultante dessa medida.

A principal questão gerada pela Emenda Constitucional nº 110/2021 é a interferência no princípio da coisa julgada e na estabilidade das decisões judiciais, pilares fundamentais do sistema jurídico brasileiro. Ao validar automaticamente atos que poderiam ser juridicamente questionáveis, a emenda restringe a capacidade do Judiciário de analisar

cada caso individualmente, comprometendo a eficácia do controle judicial sobre a administração pública.

Essa interferência levanta preocupações quanto à separação dos poderes, uma vez que o Legislativo, ao promulgar uma emenda que convalida atos administrativos passados, interfere diretamente no papel do Judiciário de garantir a aplicação da lei e a proteção dos direitos fundamentais. Essa situação cria um ambiente de incerteza jurídica, onde a segurança das decisões judiciais é colocada em risco.

A convalidação dos atos administrativos também gera um potencial impacto financeiro significativo para o Estado do Tocantins. Estimativas apontam que a EC nº 110/2021 poderia resultar em um rombo de aproximadamente R\$ 35 bilhões devido às indenizações e regularizações necessárias (Silva, 2021). Esse cenário coloca uma pressão adicional sobre o Judiciário para lidar com um possível aumento no número de ações judiciais relacionadas a pedidos de indenização e revisão de atos administrativos.

Além disso, a emenda introduz um potencial impacto financeiro significativo para o Estado do Tocantins. Estimativas apontam que a EC nº 110/2021 poderia resultar em um rombo de aproximadamente R\$ 35 bilhões devido às indenizações e regularizações necessárias (Silva, 2021). Esse cenário coloca uma pressão adicional sobre o Judiciário para lidar com um possível aumento no número de ações judiciais relacionadas a pedidos de indenização e revisão de atos administrativos.

Outro aspecto relevante é a eficácia das medidas de combate à corrupção e à má gestão pública. A convalidação de atos administrativos praticados no passado pode dificultar a responsabilização de agentes públicos por irregularidades cometidas, enfraquecendo as políticas de integridade e transparência (Mello, 2015).

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 598/1991, que declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais conferindo vantagens indevidas a determinados servidores públicos, reforça a importância de assegurar que os princípios da isonomia e da moralidade administrativa não sejam violados por legislações que buscam regularizar atos administrativos passados (STF,

1991). Assim, a convalidação de atos administrativos, embora vise a regularizar situações jurídicas pendentes, pode, paradoxalmente, criar novas incertezas e desafios para a administração pública e o sistema judiciário.

Essas celeumas, ao revelarem as complexidades e controvérsias envolvidas na emenda, preparam o terreno para a próxima seção, onde serão analisados os possíveis impactos e desafios práticos da implementação da EC nº 110/2021 para a administração pública e o sistema judiciário. A necessidade de equilibrar a regularização de atos administrativos passados com a manutenção dos princípios constitucionais e da segurança jurídica é um desafio contínuo. A doutrina e a jurisprudência devem ser utilizadas como ferramentas para guiar essa análise, garantindo que a aplicação da emenda não resulte em injustiças ou em uma erosão dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

5 POSSÍVEIS IMPACTOS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA EC Nº 110/2021

A Emenda Constitucional nº 110/2021 introduziu uma mudança significativa no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que tange à convalidação de atos administrativos praticados entre 1989 e 1994 no Estado do Tocantins. A principal crítica a essa emenda é a relativização da coisa julgada, um princípio fundamental que assegura a estabilidade e a previsibilidade das decisões judiciais. Como apontado por Hamdy (2021), a emenda desafia a ideia de que decisões transitadas em julgado são definitivas e imutáveis, o que pode gerar um ambiente de incerteza jurídica. Essa relativização da coisa julgada levanta questões éticas e jurídicas significativas.

A doutrina, tradicionalmente, vê a coisa julgada como um mecanismo de proteção aos direitos dos litigantes, garantindo que as decisões judiciais sejam respeitadas e não possam ser alteradas ou revogadas, exceto em casos excepcionais previstos em lei. No entanto, ao permitir a revalidação de atos administrativos potencialmente viciados, a EC

nº 110/2021 interfere no papel do Judiciário e na separação dos poderes, conforme discutido por Mello (2015).

A segurança jurídica, um dos pilares do Estado de Direito, é diretamente afetada. A previsibilidade das normas jurídicas é essencial para a estabilidade das relações sociais e econômicas. A retroatividade das normas, especialmente em contextos onde os direitos adquiridos estão em jogo, pode resultar em conflitos e insegurança. Os indivíduos que tinham seus direitos assegurados por decisões judiciais definitivas agora enfrentam a possibilidade de perder esses direitos devido a mudanças legislativas retroativas (SILVA, 2021).

A jurisprudência do STF sobre a segurança jurídica reforça a importância de manter a estabilidade das relações jurídicas. Em diversas decisões, o STF tem enfatizado que a segurança jurídica é um princípio essencial para a confiança nas instituições e para o desenvolvimento econômico e social. No entanto, a EC nº 110/2021 desafia esse princípio ao introduzir a possibilidade de revisão de atos administrativos passados, criando um cenário de incerteza.

A (in)segurança jurídica também afeta o ambiente econômico. A previsibilidade das decisões judiciais é crucial para o planejamento e a realização de investimentos. Quando as normas podem ser alteradas retroativamente, os investidores podem se sentir desestimulados a realizar investimentos de longo prazo, temendo mudanças legais que possam afetar negativamente seus direitos e expectativas.

Outro aspecto importante é a pressão adicional sobre o Judiciário. A convalidação de atos administrativos pela EC nº 110/2021 pode levar a um aumento no número de litígios, à medida que indivíduos e entidades buscam revisar decisões anteriores. Esse aumento na demanda judicial pode sobrecarregar o sistema, resultando em atrasos processuais e na dificuldade de atender a outras demandas.

A complexidade introduzida pela emenda exige uma análise cuidadosa e crítica por parte dos operadores do direito. A necessidade de equilibrar a regularização de atos administrativos passados com a manutenção dos princípios constitucionais e da

segurança jurídica é um desafio contínuo. A doutrina e a jurisprudência devem ser utilizadas como ferramentas para guiar essa análise, garantindo que a aplicação da emenda não resulte em injustiças ou em uma erosão dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico (Mello, 2015).

Em linhas gerais, a EC nº 110/2021, ao introduzir a convalidação de atos administrativos passados, gera um cenário de (in)segurança jurídica que desafia a estabilidade das relações jurídicas e a confiança nas instituições. A análise crítica e fundamentada dessa emenda é essencial para compreender suas implicações e para garantir que a aplicação do direito continue a proteger os direitos fundamentais e a promover a justiça social (Silva, 2021; Hamdy, 2021; Mello, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Emenda Constitucional nº 110/2021 revela um complexo cenário de implicações jurídicas, financeiras e institucionais. A emenda, ao buscar convalidar atos administrativos do Estado do Tocantins realizados entre 1989 e 1994, traz à tona debates profundos sobre a segurança jurídica e a relativização da coisa julgada. A legitimação retroativa de atos administrativos, embora visasse eliminar a insegurança jurídica, acabou por suscitar novas questões sobre a estabilidade das decisões judiciais e a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Os reflexos no Poder Judiciário são significativos, evidenciando os desafios enfrentados pelos operadores do direito ao lidar com a aplicação desta emenda. A convalidação ampla e irrestrita de atos administrativos, sem a devida especificação dos parâmetros, criou um cenário de incerteza e potencial aumento de litígios judiciais. Este aumento de litígios, por sua vez, sobrecarrega ainda mais o sistema judiciário, que já enfrenta dificuldades com a morosidade e a complexidade dos processos.

A relativização genérica da coisa julgada traz implicações diretas para a previsibilidade das normas jurídicas e a proteção dos direitos adquiridos. A convalidação

de atos administrativos com vícios jurídicos pode minar a confiança dos cidadãos nas decisões judiciais, comprometendo a percepção de justiça e equidade. Além disso, a possibilidade de revisão de atos que já foram objeto de decisão definitiva pelo Judiciário coloca em xeque a estabilidade das relações jurídicas.

Em termos de impactos financeiros, a previsão de um rombo de aproximadamente R\$ 35 bilhões aos cofres públicos do Tocantins, devido às indenizações, destaca a gravidade das consequências econômicas desta emenda. A administração pública enfrenta o desafio de equilibrar a necessidade de convalidar atos passados com a responsabilidade de manter a sustentabilidade financeira do Estado.

Por fim, este estudo ressalta a importância de uma abordagem equilibrada entre a justiça material e a segurança jurídica. A Emenda Constitucional nº 110/2021, ao tentar corrigir injustiças do passado, deve ser aplicada com cautela para evitar a criação de novas iniquidades. A análise crítica fundamentada na doutrina e jurisprudência é essencial para compreender plenamente as repercussões desta medida e propor soluções que harmonizem a justiça com a previsibilidade e a confiança nas normas jurídicas.

Portanto, espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para futuras discussões e decisões jurídicas, promovendo um entendimento mais aprofundado sobre a necessidade de equilíbrio entre a legitimidade dos atos administrativos e a manutenção da segurança jurídica. É fundamental que as reformas constitucionais considerem não apenas os aspectos jurídicos imediatos, mas também as implicações a longo prazo para a confiança nas instituições e a estabilidade das relações jurídicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Promulgada emenda que valida atos dos 'Pioneiros do Tocantins' de 1989 a 1994**. Jul. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/13/promulgada-emenda->

que-valida-atos-dos-pioneiros-do-tocantins-de-1989-a-1994>. Acesso em: 14 maio 2024.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO TOCANTINS. **Lei nº 157, de 27 de junho de 1990**. Disponível em: <<https://www.al.to.leg.br/arquivos/6417.pdf>>. Acesso em 20 maio 2024.

BALESTRA, Rafael Antônio Machado. Emenda constitucional Nº 110: O caso do concurso “Pioneiros Do Tocantins”. **Revista Conteúdo Jurídico**. Set. 2023. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/63116/emenda-constitucional-n-110-ocaso-do-concurso-pioneiros-do-tocantins>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 598**. Relator: Paulo Brossard, 23 set. 1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266434>>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 110, de 15 de março de 2021**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc110.htm>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **PGR apresenta ação de inconstitucionalidade contra emenda que permitiu reintegração de “Pioneiros do Tocantins**. 2022. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-apresenta-acao-de-inconstitucionalidade-contra-emenda-que-permitiu-reintegracao-de-201cpioneiros-do-tocantins201d>>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2015**. Sítio eletrônico. S/D. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/120742#tramitacao_9796815>. Acesso em: 2 maio 2024.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. rev. Ampl. e atual. São Paulo: JusPODIVM, 2021. 1485 p.

GOVERNO DO TOCANTINS. **Nota Técnica sobre a PEC dos Pioneiros**. Jul. 2021. Disponível em: <<https://clebertoledo.com.br/wp-content/uploads/2021/07/Nota-Tecnica-Governo.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2024.

GOVERNO DO TOCANTINS. **PEC dos Pioneiros poderá levar o Tocantins à falência, com um rombo aos cofres públicos de R\$ 35 bilhões**. Jul. 2021. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/noticias/pec-dos-pioneiros-podera-levar-o-tocantins-a>>

falencia-com-um-rombo-aos-cofres-publicos-de-r-35-bilhoes/5fzdne0u5sv0>. Acesso em: 8 abr. 2024.

HAMDY, Nile William. **Breve debate sobre a Emenda Constitucional 110/2021**. Revista Consultor Jurídico. Jul. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jul-19/nile-hamdy-breve-debate-emenda-constitucional-1102021/>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

LIMA, Kledson de Moura. **Breves considerações sobre os limites do poder constituinte derivado e o desvio de poder de atos legislativos: Análise de caso da Emenda Constitucional N. 110/ 2021**. IV Encontro Virtual do Conpedi: Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II. Florianópolis: **Conpedi**, p. 172 a 187, 2021. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/7x02k736/41bgk314/Ib1F00kch6Ryeq7h.pdf>>. Acesso: 2 jun. 2024.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://www.academia.edu/86422682/Alexandre_Mazza_2022_Direito_Administrativo>. Acesso: 22 maio 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/38682664/Curso_de_Direito_Administrativo_Celso_Antonio_Bandeira_de_Mello>. Acesso: 22 maio 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) – 598**. Relator: Ministro Paulo Brossard. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=598>>. Acesso em 15 maio 2024.