GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA, ALEXANDRE JÉSUS DE QUEIROZ SANTIAGO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPC/RO, Órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição Federal, com sede na Av. Presidente Dutra, 4229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, por intermédio do Procurador de Contas infra-assinado, no exercício da missão institucional do Órgão de resguardar a ordem jurídica, o regime democrático e a proteção da Lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus Municípios, formula a presente

REPRESENTAÇÃO

com o escopo de provocar a atuação do Ministério Público Estadual, detentor de legitimidade ativa para a propositura de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** perante o Tribunal de Justiça Estadual (art. 88, III, da Constituição do Estado de Rondônia), tendo em vista a inconstitucionalidade dos **arts.** 4º e 5º da Lei Estadual n. 6.036, de 21 de maio de 2025.

I. DOS FATOS

A Lei Estadual n. 6.036/2025 teve origem no Projeto de Lei Ordinária n. 595/2024, de autoria da deputada estadual Dra. Taíssa Sousa, aprovado pela Assembleia Legislativa de Rondônia em sessão realizada no dia 10 de abril de 2025. O projeto foi posteriormente remetido ao Chefe do Poder Executivo para sanção e publicação.

1

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

A iniciativa legislativa buscou instituir a **Carteira de Identificação do Produtor Rural**, documento oficial destinado a agricultores familiares, pequenos e médios proprietários de terras, trabalhadores rurais temporários, pescadores artesanais e extrativistas. De acordo com o texto aprovado, a emissão da carteira caberá à Secretaria de Estado da Agricultura (Seagri) e/ou aos Sindicatos de Produtores Rurais, mediante comprovação da condição de produtor.

A justificativa apresentada pela parlamentar enfatizou que Rondônia possui mais de 91 mil estabelecimentos agropecuários, dos quais 81,3% são da agricultura familiar, envolvendo mais de 70 mil famílias. O argumento central foi o de que muitos trabalhadores rurais enfrentam dificuldades de deslocamento e, ao chegarem a hospitais e Unidades Básicas de Saúde (UBS), muitas vezes encontram as senhas já esgotadas ou longas filas de espera. A criação da carteira buscaria, segundo a autora, assegurar a esses profissionais prioridade de atendimento em saúde e maior celeridade no acesso a serviços financeiros, sob a alegação de que "são trabalhadores que garantem o alimento na mesa das famílias rondonienses e merecem essa atenção especial". 1

No entanto, a redação final da lei foi além de criar um documento de identificação: em seus **arts.** 4º e 5º, instituiu privilégios de atendimento em áreas sensíveis, como saúde pública e instituições financeiras:

Art. 4°. A carteira de identificação do Produtor Rural garantirá ao seu titular o acesso prioritário, no âmbito do Estado de Rondônia, aos serviços de saúde, incluindo hospitais, Unidades Básicas de Saúde - UBSs, laboratórios de exames e demais serviços correlatos.

Art. 5°. O titular da carteira de identificação do Produtor Rural terá direito, no âmbito do estado de Rondônia, a atendimento prioritário em instituições financeiras, tais como bancos e cooperativas de crédito.

Com tais dispositivos, o legislador estadual estabeleceu uma **categoria diferenciada de atendimento** para os produtores rurais, conferindo-lhes vantagens exclusivas tanto em serviços públicos de saúde – que, pela Constituição e pela legislação federal, devem reger-se pelos princípios da **universalidade**, **equidade e impessoalidade** –

¹ Disponível em: https://www.al.ro.leg.br/noticias/assembleia-legislativa-de-rondonia-aprova-projeto-de-lei-de-autoria-da-deputada-dra-taissa-que-cria-carteira-do-produtor-rural Acesso em: 31.08.2025.

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

quanto no atendimento por instituições financeiras privadas, o que cria um privilégio arbitrário e destituído de fundamento constitucional.

Esse tratamento normativo, como se demonstrará a seguir, vulnera diretamente o **princípio da isonomia**, cláusula estruturante da Constituição Federal (art. 5°, caput) e reproduzida obrigatoriamente na Constituição do Estado de Rondônia, razão pela qual a intervenção do Ministério Público Estadual é medida que se impõe.

II. DO DIREITO

a) Da legitimidade ativa do Ministério Público Estadual

O art. 88, inciso III, da Constituição do Estado de Rondônia atribui legitimidade ao Procurador-Geral de Justiça para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.² Trata-se de prerrogativa que se insere no rol de competências institucionais do Ministério Público Estadual, voltadas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, o **Ministério Público de Contas**, embora exerça função essencial ao controle externo e atue como fiscal da lei junto ao Tribunal de Contas, **não detém legitimidade ativa para propor ADI**. A ele cabe, contudo, o papel de provocar os órgãos legitimados quando constata incompatibilidades normativas com a Constituição, exercendo o dever de cooperação institucional previsto no art. 71, XI, da CF/88 (por simetria), que autoriza o encaminhamento de representações ao "poder competente" quando identificadas irregularidades ou abusos.

É nesse contexto que se apresenta a presente representação, a fim de que o Procurador-Geral de Justiça, em sua qualidade de legitimado ativo, avalie e proponha, se assim entender, a necessária ação de controle abstrato.

² Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: (...). III - o Procurador-Geral de Justiça;

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

 b) Do parâmetro normativo de controle – normas de repetição obrigatória

Como é cediço, o **controle concentrado de constitucionalidade** em âmbito estadual tem como parâmetro primário a **Constituição Estadual**. Todavia, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que normas da Constituição Federal **de reprodução obrigatória pelos Estados** também podem servir de parâmetro de controle abstrato.

Esse entendimento foi reafirmado no julgamento do **RE 650.898** (**Tema 484 da Repercussão Geral**), ocasião em que o STF reconheceu a possibilidade de Tribunais de Justiça utilizarem disposições da Constituição Federal, quando de caráter vinculante e obrigatório aos entes estaduais, para aferir a constitucionalidade de leis locais, in verbis:

"Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados."

(RE 650898, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 01.02.2017, DJe 24.08.2017)

"A omissão da Constituição estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal que cria cargos em comissão em confronto com o art. 37, V, da CB, norma de reprodução obrigatória."

(RE 598.016-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-10-2009, Segunda Turma, DJE de 13-11-2009)

As chamadas "normas de reprodução obrigatória" correspondem àquelas regras e princípios constitucionais que, por sua natureza, devem ser incorporados pelas Constituições Estaduais, seja por expressa determinação da Constituição Federal, seja por força de sua estrutura federativa, que exige homogeneidade mínima em matérias sensíveis (v.g., direitos e garantias fundamentais, princípios da Administração Pública, organização e competências essenciais dos poderes).

No caso em análise, o **art. 5º**, *caput*, **da Constituição Federal** – que consagra o princípio da isonomia – é norma de aplicação compulsória em todos os Estados,

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

configurando parâmetro legítimo para o controle de constitucionalidade em sede de ADI perante o Tribunal de Justiça de Rondônia.

c) Da essência do princípio da igualdade

O princípio da igualdade, verdadeiro **postulado estruturante do Estado Democrático de Direito**, tem densidade normativa própria e não depende de regulamentação para produzir efeitos. Como assentou o Supremo Tribunal Federal, trata-se de norma de aplicação imediata, vinculando incondicionalmente todas as manifestações do poder público:

MANDADO DE INJUNÇÃO - PRETENDIDA MAJORAÇÃO DE VENCIMENTOS DEVIDOS A SERVIDOR PÚBLICO (INCRA/MIRAD) - ALTERAÇÃO DE LEI JA EXISTENTE - PRINCÍPIO DA ISONOMIA - POSTULADO INSUSCETIVEL DE REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA INOCORRENCIA DE SITUAÇÃO DE LACUNA TECNICA - A QUESTÃO DA EXCLUSAO DE BENEFICIO COM OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - MANDADO DE INJUNÇÃO NÃO CONHECIDO.

O princípio da isonomia, que se reveste de auto aplicabilidade, não e - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordina-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade. Refoge ao âmbito de finalidade do mandado de injunção corrigir eventual inconstitucionalidade que infirme a validade de ato em vigor. Impõe-se refletir, no entanto, em tema de omissão parcial, sobre as possíveis soluções jurídicas que a questão da exclusão de benefício, com ofensa ao princípio da isonomia, tem sugerido no plano do direito comparado: (a) extensão dos benefícios ou vantagens as categorias ou grupos inconstitucionalmente deles excluídos; (b) supressão dos benefícios ou vantagens que foram indevidamente concedidos a terceiros; (c) reconhecimento da existência de uma situação ainda constitucional (situação constitucional imperfeita), ensejando-se ao Poder Público a edição, em tempo razoável, de lei restabelecedora do dever de integral obediência ao princípio da igualdade, sob pena de progressiva inconstitucionalização do ato estatal existente, porem insuficiente e incompleto.

(MI 58, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-1990, DJ 19-04-1991 PP-04580 EMENT VOL-01616-01 PP-00026 RTJ VOL-00140-03 PP-00747)

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Por sua natureza relacional, a igualdade exige que pessoas em situações semelhantes recebam tratamento equivalente, ao passo que situações distintas somente comportam tratamento desigual quando este se mostrar razoável, proporcional e compatível com valores constitucionais relevantes.

Assim, ao criar categorias privilegiadas sem critério objetivo que as justifique, o legislador rompe a ordem isonômica e converte a lei em instrumento de desigualdade.

d) Da ausência de justificativa constitucional para a diferenciação legal

A doutrina é uníssona em exigir um **crivo rigoroso** para a análise de diferenciações jurídicas. **Celso Antônio Bandeira de Mello**³ ensina que a aferição da licitude de uma distinção exige a verificação de três elementos: (i) o fator de *discrimen* adotado; (ii) a existência de correlação lógica entre esse fator e a desigualdade instituída; e (iii) a consonância da distinção com valores constitucionalmente prestigiados.

Ora, os arts. 4º e 5º da Lei n. 6.036/2025 não superam esse teste: i) quanto ao fator de discrímen - a condição de produtor rural não guarda pertinência racional com a outorga de prioridades universais em serviços públicos de saúde ou em atendimentos bancários; ii) quanto à correlação lógica – inexiste vínculo coerente entre ser agricultor ou extrativista e a necessidade de sobrepor-se, em todos os casos, a outros cidadãos que demandam os mesmos serviços em condições de igualdade; quanto à consonância constitucional – os valores consagrados pela Constituição (dignidade da pessoa humana, universalidade do SUS, impessoalidade administrativa, justiça social) não se harmonizam com privilégios ocupacionais, arbitrários e desproporcionais.

A justificativa apresentada pela autora do projeto de lei – de que Rondônia possui mais de **91 mil estabelecimentos agropecuários**, dos quais **81,3% são da agricultura familiar**, envolvendo mais de **70 mil famílias**, e de que muitos agricultores

-

01

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** São Paulo, Malheiros, 2010, pg. 21.

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

residem em áreas de difícil acesso, enfrentando filas e limitações de atendimento - \mathbf{n} ão autoriza a quebra da isonomia em termos tão amplos e absolutos.

Com efeito, o fato de se tratar de um segmento numeroso da população (mais de 70 mil famílias) não configura critério de vulnerabilidade constitucionalmente reconhecido. Ao contrário, o princípio da igualdade protege, de forma especial, minorias efetivamente marginalizadas, o que não é o caso. A dimensão quantitativa, por si só, jamais pode justificar a criação de privilégios normativos.

Ademais, a dificuldade de acesso geográfico a serviços públicos de saúde é problema estrutural que deve ser solucionado por meio de políticas públicas universais e distributivas (ex.: fortalecimento da rede de saúde no interior, transporte sanitário, ampliação do horário de atendimento em UBS). Não é constitucionalmente aceitável que se resolva essa deficiência criando atalhos legais para um grupo específico, em detrimento de todos os demais cidadãos que enfrentam situações igualmente ou até mais desafiadoras (idosos, pessoas com deficiência, comunidades ribeirinhas, populações indígenas, etc.).

A retórica da "rapidez" e da "dignidade" no atendimento não se sustenta como fundamento jurídico para uma prioridade legal irrestrita. A igualdade, como lembra José Afonso da Silva⁴, veda precisamente esse tipo de discriminação favorável sem autorização constitucional, sob pena de se conceder benefícios a uns e, em contrapartida, prejudicar outros que se encontram em idêntica situação de necessidade.

Como adverte **J. J. Gomes Canotilho**⁵, o controle do princípio da igualdade exige que as situações comparadas tenham relevância constitucional e que o critério de diferenciação seja objetivo, proporcional e sistematicamente coerente. No caso em apreço, não há qualquer pertinência constitucional que autorize a distinção entre produtores rurais e os demais cidadãos quanto ao atendimento em saúde e em instituições financeiras.

Outrossim, cumpre observar que, **malgrado a justificativa legislativa tenha enfatizado a intenção de beneficiar o pequeno produtor rural**, a própria lei não restringiu os privilégios concedidos a essa categoria. Pelo contrário: conforme dispõe o art. 3°, em

⁴ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 37ª ed., Malheiros, 2014, pg. 230 e 231.

⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7ª ed. Imprenta: Coimbra, Almedina, 2003, pgs. 1295 a 1298.

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

especial o seu inciso V, qualquer pessoa que comprove o exercício de atividade rural poderá portar a Carteira de Identificação do Produtor Rural, independentemente da dimensão de sua produção ou de sua condição socioeconômica. Assim, tanto um agricultor familiar quanto um grande proprietário de terras têm acesso ao mesmo benefício, o que evidencia ainda mais o caráter arbitrário e discriminatório da medida, destituída de critério proporcional ou razoável.

Em síntese, os arts. 4° e 5° da Lei n. 6.036/2025, ainda que tenham sido aprovados sob a alegação de "facilitar o acesso" de agricultores familiares e pequenos produtores aos serviços de saúde e financeiros, padecem, em tese, de vício de inconstitucionalidade material, pois transformam dificuldades logísticas e de infraestrutura em justificativa para a quebra do princípio da isonomia, convertendo a lei em um instrumento de privilégios arbitrários.

e) Da inconstitucionalidade da prioridade em serviços de saúde (art. 4° da Lei n. 6.036/2025)

O art. 4º da Lei Estadual n. 6.036/2025 assegura aos titulares da Carteira do Produtor Rural prioridade no acesso a hospitais, Unidades Básicas de Saúde, laboratórios e demais serviços correlatos de saúde.

A previsão afronta diretamente a **ordem constitucional da saúde**, tal como delineada nos arts. 196 a 200 da Constituição Federal. O texto constitucional estabelece que a saúde é **direito de todos e dever do Estado**, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e ao **acesso universal e igualitário** às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação (art. 196). Ao mesmo tempo, prevê que tais ações e serviços integram o **Sistema Único de Saúde (SUS)**, estruturado de forma regionalizada e hierarquizada, sob diretrizes de integralidade, impessoalidade e universalidade (art. 198).

Ao criar um **privilégio ocupacional absoluto**, desvinculado de qualquer critério médico ou de necessidade sanitária, a Lei Estadual n. 6.036/2025 contraria esse desenho constitucional. A universalidade e a igualdade no acesso ao SUS não admitem que

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

a profissão ou a atividade econômica do usuário seja transformada em critério de preferência legal.

Não por acaso, o legislador federal cuidou de regulamentar, de forma exaustiva, as hipóteses em que se admite prioridade de atendimento em serviços de saúde. A Lei n. 10.048/2000, atualizada pela Lei n. 14.626/2023, confere prioridade apenas a grupos cuja vulnerabilidade é intrínseca — pessoas com deficiência, autistas, idosos, gestantes, lactantes, pessoas com criança de colo, obesos, pessoas com mobilidade reduzida e doadores de sangue. O Decreto n. 5.296/2004, por sua vez, reforça que, nos serviços de emergência, a prioridade deve ser condicionada à avaliação médica da gravidade dos casos (art. 6°, § 3°).

A ciência médica também repudia a generalização de privilégios ocupacionais: protocolos internacionais, como o **Protocolo de Manchester**, determinam que a ordem de atendimento seja sempre orientada pelo **grau de risco clínico**, e não por categorias sociais ou profissionais.

Em suma, o art. 4º da Lei n. 6.036/2025 desloca a prioridade de atendimento do critério constitucionalmente legítimo – a gravidade clínica do paciente, para um critério ilegítimo – a condição profissional de produtor rural. Trata-se de flagrante distorção da lógica constitucional do SUS e de grave violação ao princípio da igualdade e da universalidade do SUS.

f) Da inconstitucionalidade da prioridade em instituições financeiras (art. 5° da Lei n. 6.036/2025)

-

⁶ Art. 1°. As pessoas com deficiência, as pessoas com transtorno do espectro autista, as pessoas idosas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com criança de colo, os obesos, as pessoas com mobilidade reduzida e os doadores de sangue terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei n° 14.626, de 2023)

⁷ Art. 6º. O atendimento prioritário compreende tratamento diferenciado e atendimento imediato às pessoas de que trata o art. 5º. (...).

^{§ 3}º. Nos serviços de emergência dos estabelecimentos públicos e privados de atendimento à saúde, a prioridade conferida por este Decreto fica condicionada à avaliação médica em face da gravidade dos casos a atender.

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

O art. 5° da Lei Estadual n. 6.036/2025 prevê que o titular da Carteira de Identificação do Produtor Rural terá direito a **atendimento prioritário em instituições financeiras, tais como bancos e cooperativas de crédito**.

À primeira vista, trata-se de um benefício menos sensível do que a prioridade em serviços de saúde. Todavia, sob o ponto de vista constitucional, revela-se igualmente **inadequado**, por violar o princípio da isonomia tendo em vista que o atendimento em instituições financeiras, por sua natureza, deve ser impessoal e regido por critérios gerais de eficiência e ordem de chegada, com exceções apenas para grupos protegidos por razões constitucionais relevantes.

Assim, ao criar uma preferência ocupacional, o legislador estadual transforma a política pública em um mecanismo de favorecimento corporativo, sem correlação com a proteção da dignidade ou a promoção da justiça social.

Como já afirmado, a justificativa apresentada pela autora do projeto de lei que deu ensejo ao ato normativo impugnado **não supera o crivo constitucional**. Dificuldades logísticas não são fundamento legítimo para a outorga de um privilégio legal irrestrito. Ao contrário, devem ser enfrentadas por meio de **políticas públicas universais**, tais como a expansão dos serviços bancários digitais, o fortalecimento das cooperativas de crédito comunitárias e a ampliação de convênios de atendimento itinerante em áreas rurais, tudo isso considerando-se a lógica dos arts. 170 e 174 da CF/88 em relação a atuação estatal na esfera econômica.

Portanto, o art. 5° da Lei n. 6.036/2025, ao conceder prioridade de atendimento em instituições financeiras a produtores rurais, é materialmente inconstitucional por violar o princípio da **isonomia** devendo ser expungido do ordenamento jurídico.

g) Da Conclusão

Diante de todo o exposto, resta claro que os **arts. 4º e 5º da Lei Estadual n. 6.036/2025** padecem de inconstitucionalidade material.

Ambos os dispositivos, embora incidam sobre esferas distintas – saúde pública e serviços financeiros –, compartilham a mesma falha: a criação de um privilégio

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

normativo arbitrário em favor de um grupo ocupacional específico, sem respaldo constitucional, sem correlação lógica com os valores da ordem jurídica e em frontal contrariedade ao **princípio da isonomia** (art. 5°, caput, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais).

No campo da saúde, subverte-se o critério técnico da gravidade clínica, assegurado pela legislação federal e pelos protocolos médicos, em favor de um critério ocupacional destituído de legitimidade.

Assim, em estrito cumprimento do dever de fiscalização da ordem jurídica e da supremacia constitucional, o **Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia** formula esta representação, com fundamento no art. 71, XI, da Constituição Federal (aplicável por simetria), para dar conhecimento da inconstitucionalidade, em tese, ao **Ministério Público Estadual**, e, se for o caso, propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade no caso em tela (art. 88, III, da Constituição do Estado de Rondônia).

III. DOS PEDIDOS

Diante disso, requer-se a Vossa Excelência que, reconhecendo a relevância da matéria e a flagrante violação constitucional, **proponha Ação Direta de Inconstitucionalidade** perante o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, visando à declaração de inconstitucionalidade dos **arts.** 4º e 5º da Lei Estadual n. 6.036/2025.

Termos em que pede deferimento.

Porto Velho/RO, 9 de setembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador do Ministério Público de Contas