

ISSN 2674-6263



REVISTA DA  
**ADVOCACIA  
PÚBLICA  
FEDERAL**

Vol. 9, n. 1 (2025)

**Anafe**  
Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais

# Revista da Advocacia Pública Federal

Associação Nacional dos Advogados Públícos Federais (ANAFE)

## CENTRO DE ESTUDOS

SHIS QL 24 Conjunto 3 Casa 1 – Lago Sul/DF

CEP: 71665-035

Telefone (61) 3326-1729

E-mail: atendimento@anafe.org.br

## PRESIDENTE DA ANAFE

Vitor Pinto Chaves

## COORDENADORA DO CENTROS DE ESTUDOS DA ANAFE

Dra. Daniela Oliveira Rodrigues

## EDITOR-CHEFE

Frederico Rios Paula

## COEDITORES-CHEFES

Marcos Felipe Aragão Moraes

Tatiana Meinhart Hahn

## ASSISTENTES EDITORIAIS

Moema Cristina Parode e Roberta Mrad Maciel

## DIAGRAMAÇÃO/CAPA

Renan Cerqueira Nunes

## REVISÃO

Claudia Vanessa Bergamini

## Ficha catalográfica

341.05

R454

Revista da Advocacia Pública Federal / Associação Nacional dos Advogados Públícos Federais. – Vol. 1, n. 1, dezembro de 2017 – Brasília: ANAFE, 2017

Revista da Advocacia Pública Federal / Associação Nacional dos Advogados Públícos Federais. – Vol. 9, n. 1, dezembro de 2025 – Brasília:

ANAFE, 2025

ISSN 2594-3979 (Impresso)

ISSN 2674-6263 (Eletrônico)

1. Advocacia Pública Federal - Periódicos. I. Associação Nacional dos Advogados Públícos Federais (ANAFE).

## COLEGIADO DA ANAFE - GESTÃO 2025 – 2026

### DIRETORIA

**Presidente**

Vitor Pinto Chaves

**Diretor Executiva**

Sérgio Augusto da Rosa Montardo

**Diretor Parlamentar**

Brivaldo Pereira dos Santos Junior

**Diretora de Assuntos Institucionais**

Renata Maria de Brito Azevedo

**Diretora de Aposentados e Pensionistas**

Rosalina Corrêa de Araújo

**Diretora de Integração e Ação Social**

Manuela Lacerda Rocha Mehl

**Diretor de Prerrogativas**

Diogo Alvarez Tristão

**Diretora de Comunicação**

Conceição Maria Leite Campos Silva

**Diretora Jurídica**

Larissa Taís Leite Silva

**Diretora de Integridade e Conformidade**

Graziela Rosal Honorato

**Diretor de Filiações e Benefícios**

Gustavo André Pinheiro de Oliveira

### COORDENAÇÃO DAS CARREIRAS

**Advogado da União**

José David Pinheiro Silverio

**Procuradora do Banco Central**

Izabella Pinheiro Flegner

**Procurador Federal**

Denilton Leal Carvalho

**Procurador da Fazenda Nacional**

Marcela Gonçalves Tavares

### CONSELHO FISCAL

**Conselheira**

Carmen Silvia Arrata

**Conselheiro**

Fabiano Duda Taborda

**Conselheiro**

Adilson Miranda Gasparell

**Conselheiro**

Jorge Luís de Camargo

### COORDENAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS

**Coordenadora**

Daniela Oliveira Rodrigues

### COORDENAÇÃO DE REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

**Coordenador**

Danilo Ribeiro Miranda Martins



# CONSELHO EDITORIAL

**- Doutor Frederico Rios Paula**

Editor-chefe da Revista da Advocacia Pública Federal – Distrito Federal/Brasil

**- Doutora Cynthia Pereira de Araújo**

Pontifícia Universidade Católica de Minas (PUC/Minas), Minas Gerais, Brasil

**- Doutor Carlos Marden Coutinho**

Centro Universitário Christus, Fortaleza, CE/Brasil

**- Doutor Carlos Mário da Silva Velloso**

Universidade de Brasília (UnB) – Distrito Federal/Brasil

**- Doutora Cristina Silvia Alves Lourenço**

Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA/Brasil

**- Doutora Denise Lucena Cavalcante**

Universidade Federal do Ceará (UFC), CE/Brasil

**- Doutor Guilherme Centenaro Hellwig**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), RS/Brasil

**- Doutor Grégore Moreira de Moura**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC), MG/Brasil

**- Doutor Gustavo Costa Nassif**

Instituto de Defesa da Cidadania e da Transparência (IDCT), MG/Brasil

**- Doutor José Henrique Mouta Araújo**

Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa), PA/Brasil

**- Doutor Juarez Freitas**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) RS/Brasil

**- Doutor Lênio Luiz Streck**

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Rio Grande do Sul/Brasil

**- Doutora Lilian Rocha**

Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), DF/Brasil

**- Doutor Luís Cláudio Martins Araújo**

Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), Rio de Janeiro/Brasil

**- Doutor Marcelo Kokke Gomes**

Escola Superior Dom Helder Câmara, Minas Gerais/Brasil

**- Doutor Otávio Luiz Rodrigues Júnior**

Universidade de São Paulo (USP), SP/Brasil

**- Doutor Ricardo Cavalcante Barroso**

Centro Universitário Tabosa de Almeida (Asces Unita), Pernambuco/Brasil

**- Doutor Rodolfo Viana Pereira**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE), Belo Horizonte, MG/Brasil

**- Doutor Thomas da Rosa de Bustamante**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), MG/Brasil

**- Doutor Víctor J. Vázquez Alonso**

Universidad de Sevilla, Sevilla/Espanha



# PARECERISTAS

**Alvaro Luiz Carvalho da Cunha Junior** - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, IDP

Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo IDP Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa; Pós-Graduado - Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional; Pós-Graduado - Especialista em Direito Público: Constitucional, Tributário e Administrativo. Professor de Direito Constitucional e Legislação da Pessoa com Deficiência. Advogado especialista em concurso público, processos administrativos, improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública. E-mail: alvarocunhajr@hotmail.com

**Ana Luiza Lacerda Amaral** - Universidade de Coimbra, Portugal

Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra - Portugal. Mestre em Direito pelo UniCEUB (2020). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (2014). Graduada em Direito pelo Centro Universitário IESB (2020). Possui experiência em Grupos de Pesquisa que envolvem Direito e Processo; apresentou trabalhos em Congressos. E-mail: nalumaral@gmail.com

**André Luiz Coelho Lisboa** - Procuradoria-Geral Federal

Procurador Federal pós graduado em direito previdenciário e direito processual civil, com experiência em coordenação, planejamento e gestão, visual law e precedentes judiciais nas Turmas Recursais, Turma Nacional de Uniformização e Tribunais Superiores. Atualmente exerce o cargo na Divisão de Precedentes Qualificados da Turma Nacional de Uniformização do Núcleo de Tribunais Superiores do Departamento Previdenciário da Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União. Autor de livros sobre precedentes qualificados na TNU, STJ e STF pela editora Juspodvm. E-mail: andre.lisboa@agu.gov.br

**Bruno Costa Marinho** - Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)

Doutor em Propriedade Intelectual e Inovação pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (2016). Graduado em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2006) e em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (1999). Especialista em Gestão da Inovação pela Universidade de Linköping - Suécia (2015), em Coordenação Pedagógica pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2007), em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (2007), em Direito Militar pela Universidade Castelo Branco (2009) e em Direito Ambiental pela Universidade Estácio de Sá (2015). E-mail: bcmarinho@gmail.com

**Denise Almeida de Andrade - Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS**

Pós doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (PNP-D-CAPES). Doutora (PROSUP-PRODAD) e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Professora do Mestrado Acadêmico e da graduação em Direito do Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS. Professora da Fundação Getúlio Vargas - FG-VLaw São Paulo. E-mail: andradedenise@hotmail.com.

**Gustavo Costa Nassif - Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas**

Pós-Doutorado em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; Doutorado em Direito Público com a distinção Magna cum laude (PUC/MG); Pós Graduação em Gestão Educacional - Centro Universitário Newton Paiva; Mestrado em Direito Público (PUC/MG); Especialização em Direito do Estado (IEC-PUC/MG); Especialização em Controle Externo de Contas Públicas (TCE/MG-PUC/MG); Graduação em Direito pela Faculdades Milton Campos (1994); atualmente é Ouvidor Geral da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. E-mail: nassif100@terra.com.br

**Icaro Demarchi Araujo Leite - Grupo IBMEC**

Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2015) e pela Faculdade de Direito da Alma Mater Studiorum Università di Bologna (2015). Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2011). Habilitação em Direito de Empresa (Administração Empresarial e Tributária) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2006). Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (2006). E-mail: icaroleite@gmail.com.

**Jordano Paiva Rogério - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, FDUL, Portugal**

Doutorando em Direito e Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; estadia de pesquisa em direito público na Ludwig Maximilians Universität München 2025/2026, Munique, Alemanha. Advogado, inscrito na Ordem dos Advogados de Portugal e na Ordem dos Advogados do Brasil. Pós-graduado em Direito da Igualdade pelo Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pós-graduado em Advocacia Cível pela Fundação do Ministério Público do Rio Grande do Sul e pela Escola Superior de Advocacia, com bolsa por mérito. Especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo e em História das Ideias Políticas pelo programa de doutoramento da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. E-mail: jordano.law@gmail.com

**José Antônio Pessoa Neto - Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos**

Mestre em Administração pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2006) e LL.M em Direito Empresarial pela FGV); graduado em Administração pela Universidade Católica de Pernambuco (1995). Há mais de 30 anos no setor público, atuou nos diversos níveis de gestão da administração federal. E-mail: jose.pessoa@gestao.gov.br



**Leandro Sarai** - Banco Central, Procuradoria Regional do Banco Central em São Paulo

Doutor (bolsista Mackenzie) e Mestre (bolsista Capes - Mackenzie) em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado em Direito pela Universidade São Judas Tadeu. Advogado público. Membro do Comitê de Pós-Graduação (CPG) do Banco Central. Membro da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União. E-mail: leandro.sarai@yahoo.com.br

**Leonardo Felipe de Oliveira Ribas** - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio

Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio. Professor Pesquisador em Estágio Pós-Doutoral, na Linha de pesquisa de Conflitos do Laboratório de Justiça Ambiental do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Teologia Sistemático-Pastoral pelo Programa de Pós-Graduação em Teologia da PUC-Rio. Especialista em Jurisdição Constitucional em Tutela de Direitos pelo Departamento de Direito da Universidade de Pisa. Bacharel em Filosofia, em Teologia e em Direito. E-mail: leofelipe25rj@hotmail.com

**Marcelo Fonseca Santos** - Universidade Presbiteriana Mackenzie

Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie, Pós Graduado em Direito Empresarial pela FGV/SP. Advogado na área de Direito Digital e Tecnologia, Vice-Presidente da Associação Nacional das Advogadas e Advogados de Direito Digital ANADD, Diretor da International Association of Artificial Intelligence I2AI, Conselheiro do Instituto Nacional de Estudos de Criptoativos - INECKRPTO, Coordenador e Professor de Pós-graduação e Graduação. E-mail: marcelo.fs20@outlook.com

**Marcelo Raimundo da Silva Lemes** - Instituição Toledo de Ensino, ITE

Doutorando em Direito (ITE/Bauru). Professor Assistente efetivo, concursado, (Nível 1) do Colegiado de Direito da Universidade do Estado do Amapá/UEAP. Advogado (OAB/AP 5.531).. Especialista em Direito Constitucional (Damásio/IBMEC). Especialista em Direito Administrativo (PUC-Minas). Especialista em Gestão Pública (UNIFESP). Mestre em Estudos Internacionais/Ciência Política pela Universidad Torcuato Di Tella (Bolsista Sur-Place/Konrad-Adenauer-Stiftung), Buenos Aires, Argentina. Analista Legislativo concursado na Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. E-mail: marcelo.raimundo.silva@gmail.com

**Marilú Pereira Castro** - Universidade de Brasília, UnB

Doutora em Administração (UnB). Mestre em Cultura e Sociedade, Especialista em Administração e Graduada em Secretariado Executivo (UFBA). Graduada em Administração (UNISUL).

Atualmente é Professora Assistente de Administração (DCIS/UEFS) e Coordenadora de Tutoria (SEAD/UFBA) dos Cursos de Graduação em Administração Pública e Biblioteconomia; Especialização em Gestão Pública Municipal e Gestão de Pessoas por Competências; e Tecnológico em Turismo. E-mail: marilucastros@gmail.com

**Michelle Lucas Cardoso Balbino** - Centro Universitário de Brasília, UniCEUB

Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre em Sustentabilidade Socioeconômico e Ambiental pela Escola de Minas pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Professora Universitária. Coordenadora do curso de Direito. Advogada. Ex-coordenadora de Pós-graduação. Especialização em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Escola de Minas pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Pós-graduação em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: michellebalbino@hotmail.com

**Renata Silva Gomes** - Escola de Estudos Superiores de Viçosa, ESUV/UNIVIÇOSA, Minas Gerais

Doutora em Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2014). Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (2010) e graduada em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (2007). Atualmente é Professora de Filosofia do Direito, Antropologia Jurídica, Direito Constitucional, Homem, sociedade e meio ambiente do Centro Universitário da UNIVIÇOSA. E-mail: renatagomesegomes@gmail.com

**Ricardo S. Martins** - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, PGFN

Procurador da Fazenda Nacional, tendo anteriormente atuado como Procurador do Estado de Minas Gerais e em cargos de Advocacia e Procuradoria Pública Municipais. Advogado, Técnico em Contabilidade e Pós-Graduado em Direito Tributário pela PUC-SP. E-mail: ricardo.s.mr121@gmail.com

**Thiago de Souza Modesto** - Universidad de Salamanca, Espanha

Doutorando em Direito, linha de investigação “Estado de Derecho y Gobernanza Global” pela Universidad de Salamanca, Espanha. Mestre em Direito Público e Evolução Social, especialista em Direito Civil e Processo Civil e Bacharel em Direito pela UNESA. Especialista em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa pela UFRGS. Diplomado em Geopolítica pela CLACSO - Argentina. Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário de Barra Mansa (UBM). Coordenador do Núcleo de Práticas Jurídicas do Curso de Direito do UBM. E-mail: thiagomodesto.adv@hotmail.com

**Thiago Guerreiro Bastos** - Universidade Federal Fluminense - UFF/VR

Doutor em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em direito constitucional pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Especialista em direito constitucio-

nal pela Universidade Cândido Mendes - UCAM. Graduado em direito pela Universidade Federal Fluminense. Professor universitário com preponderância na área de direito público. Colíder do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito - GEMADI. Professor adjunto de direito público na Universidade Federal Fluminense - UFF/VR. E-mail: thiagoguerreirobastos@gmail.com

**Victor Werneck Gomes - Universidade FUMEC**

Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Universidade FUMEC (2020); graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2015). Atualmente é advogado - Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Minas Gerais. E-mail: werneckvictor@hotmail.com

**Wilson José Vinci Júnior - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP**

Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP; graduação em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP (2005). Procurador Federal da Advocacia Geral da União (AGU), sendo Procurador Seccional da Procuradoria Seccional Federal em São Bernardo do Campo-SP. Professor titular concursado da disciplina de Direito Previdenciário na Fundação Santo André (FSA). E-mail: wilsonvinci@hotmail.com



# AUTORES

## **Alexandre Carvalho**

Procurador Federal em exercício na Procuradoria Federal do Instituto Anísio Teixeira de Estudos Educacionais (Inep), doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB, com doutorado sanduíche na Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador e líder do grupo de pesquisa Constituição, Política e Instituições Judiciais/CPIJ (DGP/CNPq). E-mail: alexandre.zaidan@agu.gov.br

## **Allisson Carlos Vitalino**

Advogado. Doutorando e mestre em Direito pela UCS. Especialista em Direito Constitucional pelo UNIPÊ e em Direito Tributário pelo IBET. Advogado. E-mail: avitalino@hotmail.com.

## **Ana Paula Bagaiolo Moraes**

Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2018), Mestre em Direito Internacional pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2011), Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNI-FACEF (2023). Atualmente é professora e atua nas áreas de Direito Civil (com ênfase em Parte Geral, Obrigações, Família e Sucessões) e Direito do Agronegócio. E-mail: apbagaiolomoraes@gmail.com

## **Ane Caroline dos Santos**

Advogada (OAB/SE). Pós-graduanda em Direito Previdenciário. Pesquisadora bolsista inscrita no Diretório do CNPq (2019). Integrante do Grupo de Pesquisa “Direitos Fundamentais. Novos direitos e evolução social” presente no Diretório CNPq (2018). Membro do Grupo de Estudo “Adélia Moreira Pessoa” (2018). E-mail: dossantosanecaroline6@gmail.com.

## **Anny Falcão Schwendler**

Doutoranda em Direito econômico, financeiro e tributário pela USP. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Especialista em Direito Ambiental, Urbanístico e Imobiliário pela PUC-MG. Graduada em Direito (UFPB). Advogada atuante em Direito Imobiliário. E-mail: annyhfalcão@usp.br

## **Carla Liliane Waldow Esquivel**

Doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Docente Associada do Curso de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE; Coordenadora do Curso de Direito. E-mail: carlawaldow@hotmail.com

**Êmeli Berg**

Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Marechal Cândido Rondon/PR. E-mail: emeli\_gr\_berg@hotmail.com

**Ewerton Vinicius Pereira da Silva**

Procurador da Fazenda Nacional. Mestrando em Direito Econômico pelo Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2016). Especializações em Direito Tributário e em Direito Público. E-mail: ewertonviniciuspereira@gmail.com

**Fábio Takeshi Ishisaki**

Consultor jurídico e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP. Possui MBA em Gestão e Tecnologias Ambientais pela Universidade de São Paulo - USP - e é mestre e doutorando em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo - USP (Bolsista CAPES). Professor do curso de pós-graduação “Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade” (PUC SP) e de cursos de pós-graduação no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Assessor de políticas públicas do Observatório do Clima. Autor do livro “Direito Ambiental: Tópicos Relevantes e Atualidades” (Editora Freitas Bastos, 2022). E-mail: fabioishisaki@gmail.com

**Farlei Martins Riccio de Oliveira**

Pós-Doutor em Administração Pública pela Universidade Ca' Foscari de Veneza - Itália. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. Professor Titular de Direito Administrativo do Centro Universitário IBMEC - Rio. Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro - IDARJ. Advogado da União em exercício na Procuradoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro. E-mail: farlei.oliveira@uol.com.br

**Gabriela Navarro Sartori**

Graduanda em Direito pelo do IF Sudeste MG, Campos Rio Pomba. E-mail: sartorigabriela8@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-1270-2646>

**Hellen Gaier**

Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Governança Pública e Integridade (CNPq/Ibmec). Advogada. E-mail: hellenggaier@gmail.com

**Júlia Schettino Raymundo**

Graduanda em Direito IF Sudeste MG, Campus Rio Pomba. E-mail: juliasraymundo@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-4433-4442>



### **Josimar Gonçalves Ribeiro**

Professora efetiva do IF Sudeste MG, Campus Avançado Cataguases. Doutora em Estudos de Linguagens (CEFET-MG), Mestre em Educação (UCP- Petrópolis), Graduada em Letras (FAA-Valença/RJ, USS (Vassouras/RJ). E-mail: josimar.ribeiro@ifsudestemg.edu.br ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9144-2207>

### **Julian Nogueira de Queiroz**

Doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário de João Pessoa. Professor Adjunto da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: prof.julianqueiroz@gmail.com

### **Leonardo de Mello Caffaro**

Procurador Federal. Instrutor da Escola da AGU. Especialista e Mestre em Direito. Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Petrópolis - UCP. E-mail: leonardo.caffaro@agu.gov.br

### **Maiana Alves Pessoa**

Procuradora Federal em exercício nos cargos de Procuradora Chefe da PFE INCRA/SE e Procuradora chefe substituta da Procuradoria Federal em Sergipe. Diretora Executiva Adjunta da ANAFE. Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas pela FGV. Especialista em Direito Civil pela UFBA. Especialista em Direito Público pela FVC/BA. Ex-presidente e membro da Comissão da Advocacia Pública da OAB/SE. E-mail: maianapessoa@gmail.com

### **Maria Laura Maciel Fernandez**

Doutoranda em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX\CAPES). Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Pós-Graduada em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e em Docência no Ensino Superior pela Universidade Franciscana (UFN). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). E-mail: maria-laura-95@hotmail.com

### **Paloma Cristina Melo da Silva**

Assessora Parlamentar. Graduanda em Direito pela Faculdade do Cariri Paraibano. Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: palomahcristina084@gmail.com

### **Pedro Lucas Comarella Schatzmann**

Estudante de Direito na Faculdade de Direito de Franca; Intercambista na Universidade de Coimbra. E-mail: pedrolucascs.direito@gmail.com

### **Rhaquel Tessele**

Mestra em Ciências Jurídicas; Docente na UNIPAR. E-mail: rhaqueltessele@gmail.com



**Rhuan Rommell Bezerra de Alcantara**

Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professor de Direito na Faculdade do Cariri Paraíbano. Advogado. E-mail: rhuancalcantara94@gmail.com

**Roberto Paulino Paulo Neto**

Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-graduando em Direito Público Licitatório. Discente em mobilidade acadêmica internacional na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), através da Agência de Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (ACI-UFPB).. E-mail: robertoppn77@gmail.com

**Sara de Lima Ferreira**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Extensionista da Sala de Justiça: reabrindo a esfera pública democrática. Estagiária da Loteria do Estado da Paraíba – LOTEP. Monitora da Disciplina de Direito Civil I. E-mail: saradelimaferreiras@gmail.com

**Talden Farias**

Advogado e professor de Direito Ambiental da graduação e da pós-graduação (mestrado e doutorado) da UFPB e da UFPE. Pós-doutor e doutor em Direito da Cidade pela UERJ com estágio de doutoramento sanduíche realizado junto à Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Autor de publicações nas áreas de Direito Ambiental e Direito Urbanístico. E-mail: talden@fariasemoreira.com.br.



# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

Vitor Pinto Chaves ..... 19

## EDITORIAL

Frederico Rios Paula ..... 20

## ARTIGOS

### **SANEAMENTO BÁSICO, REFORMA TRIBUTÁRIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: ENTRE A PROMESSA CONSTITUCIONAL E A REALIDADE DA TRIBUTAÇÃO**

*ABASIC SANITATION, TAX REFORM, AND SOCIOENVIRONMENTAL JUSTICE: BETWEEN CONSTITUTIONAL PROMISES AND THE REALITY OF TAXATION*

Allisson Carlos Vitalino e Talden Farias ..... 23

### **A CRISE DO CONSTITUCIONALISMO DIANTE DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE DAS ENCHENTES DE PORTO ALEGRE/RS**

*THE CRISIS OF CONSTITUTIONALISM IN THE FACE OF CLIMATE CHANGE: AN ANALYSIS OF THE PORTO ALEGRE FLOODING*

Maria Laura Maciel Fernandez ..... 37

### **A PERSPECTIVA DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS AMBIENTAIS 13 ANOS DEPOIS: O QUE O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL PRENUNCIOU?**

*THE PERSPECTIVE OF ENVIRONMENTAL LEGISLATIVE CHANGES 13 YEARS LATER: WHAT DID THE “NEW” FOREST CODE ANNOUNCE?*

Ana Paula Bagaiolo Moraes, Pedro Lucas Comarella Schatzmann e Roberto Paulino Paulo Neto ..... 63

### **NOVOS OLHARES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AS DIRETRIZES E ENTRAVES PARA CONTRATAÇÕES ESTRATÉGICAS, INOVADORAS E SUSTENTÁVEIS**

*NEW PERSPECTIVES ON PUBLIC ADMINISTRATION: GUIDELINES AND OBSTACLES FOR STRATEGIC, INNOVATIVE, AND SUSTAINABLE PROCUREMENT*

Rhuan Rommell Bezerra de Alcantara e Paloma Cristina Melo da Silva ..... 75

### **REFLEXÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

*REFLECTIONS ON THE LIABILITY OF FINANCIAL INSTITUTIONS FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE AND THE ROLE OF THE ATTORNEY GENERAL’S OFFICE*

Fábio Takeshi Ishisaki ..... 93

## A AVALIAÇÃO DA CULTURA

### *THE EVALUATION OF CULTURE*

Leonardo de Mello Caffaro ..... 109

## A MOROSIDADE DA RESPOSTA ESTATAL COMO ENSEJADORA DA PERDA DA PRETENSÃO SOCIOEDUCATIVA

### *THE SLOWNESS OF THE STATE RESPONSE AS A REASON FOR THE LOSS OF SOCIO-EDUCATIONAL PRETENSION*

Carla Liliane Waldow Esquivel, Émeli Berg e Rhaquel Tessele ..... 126

## ADMISSIBILIDADE DAS PROVAS DIGITAIS NA ORDEM PROCESSUAL: PARÂMETROS DE ACEITAÇÃO DO “PRINT” COMO MEIO PROBATÓRIO

### *ADMISSIBILITY OF DIGITAL EVIDENCE IN PROCEDURAL ORDER: PARAMETERS FOR ACCEPTANCE OF PRINT SCREEN AS EVIDENCE MEANS*

Sara de Lima Ferreira e Julian Nogueira de Queiroz ..... 138

## EDUCAÇÃO PARA TODOS: A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL NA DEFESA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

### *ENSURING EDUCATION FOR ALL: THE FEDERAL PUBLIC ADVOCACY'S ROLE IN SAFEGUARDING PUBLIC EDUCATION POLICIES IN BRAZIL*

Alexandre Carvalho ..... 156

## IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E PROGRAMAS DE COMPLIANCE NA LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO) E NA LEI 14.133/2021 (LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS)

### *IMPLEMENTATION AND EVALUATION OF CORPORATE GOVERNANCE MECHANISMS AND COMPLIANCE PROGRAMS UNDER LAW 12.846/2013 (ANTI-CORRUPTION LAW) AND LAW 14.133/2021 (PUBLIC PROCUREMENT AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS LAW)*

Farlei Martins Riccio de Oliveira e Hellen Gaier ..... 171

## REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DIGITAL BRASILEIRO

### *COMPETITION REGULATION IN THE BRAZILIAN DIGITAL MARKET*

Felipe Viégas ..... 185

## O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA PREVENÇÃO DE LITÍGIOS: ORIENTAÇÕES JURÍDICAS E CONSENSUALIDADE

### *THE ROLE OF PUBLIC ADVOCACY IN PREVENTING LITIGATION: LEGAL GUIDELINES AND CONSENSUALITY*

Ane Caroline dos Santos e Maiana Alves Pessoa ..... 199

**A REPRESENTATIVIDADE INDÍGENA EM CARGOS ELETIVOS NA POLÍTICA BRASILEIRA**  
**INDIGENOUS REPRESENTATION IN ELECTED POSITIONS IN BRAZILIAN POLITICS**

Gabriela Navarro Sartori, Júlia Schettino Raymundo e Josimar Gonçalves Ribeiro ..... 210

**PARECERES**

**PARECER N. 00004/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU**

..... 226

**PARECER N. 00436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

..... 249

# APRESENTAÇÃO

**Vitor Pinto Chaves**  
*Presidente da ANAFE*

A **Revista da Advocacia Pública Federal** chega à sua **9<sup>a</sup> edição**, reafirmando-se como um espaço de reflexão e difusão do conhecimento jurídico voltado ao fortalecimento das instituições públicas e à valorização da Advocacia Pública. Nesta edição, reunimos contribuições de autoras e autores de diferentes regiões e áreas do Direito, que analisam temas atuais e desafiadores para a gestão pública e para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Mantendo o compromisso com o rigor acadêmico e científico, os artigos publicados foram selecionados por meio de **avaliação em sistema duplo-cego**, o que assegura a imparcialidade e a qualidade da produção. A revista reafirma, assim, sua vocação de promover o diálogo entre a teoria e a prática, estimulando a pesquisa e a inovação no campo jurídico.

Entre os temas abordados nesta edição estão: **reforma tributária e justiça socioambiental, mudanças climáticas e constitucionalismo contemporâneo, responsabilidade ambiental, provas digitais e novas tecnologias, representatividade indígena na política brasileira, prevenção de litígios e consensualidade, educação como direito fundamental, governança e compliance**, além de reflexões sobre a **atuação da Advocacia Pública Federal** na construção e defesa das políticas públicas.

A diversidade temática e metodológica dos textos reflete o papel essencial da ANAFE na **promoção do conhecimento jurídico comprometido com a ética, a transparência e o interesse público**. Cada edição reforça o propósito de contribuir para a formação crítica e técnica das carreiras da Advocacia Pública e para o aprimoramento do debate jurídico nacional.

Agradecemos às autoras e autores, pareceristas e à equipe editorial pelo trabalho dedicado e pela qualidade da contribuição científica apresentada. Que esta nova edição inspire a todos os leitores a aprofundar o estudo e a reflexão sobre os desafios da advocacia pública e do direito em transformação.

Boa leitura!



# EDITORIAL

**Frederico Rios Paula**  
*Editor-chefe*

Prezado(a) leitor(a),

É com grande satisfação que apresentamos mais uma edição da Revista da Advocacia Pública Federal, publicação da Associação Nacional dos Advogados Públícos Federais (ANAFE). Este periódico consolida-se, ano após ano, como um espaço de divulgação e intercâmbio de ideais, aproximando teoria e prática no âmbito do Direito e da Gestão Pública.

Nosso compromisso permanece o mesmo: contribuir para o fortalecimento da cultura jurídica e para o aprimoramento da gestão estatal, estimulando pensamento crítico e soluções inovadoras diante dos desafios contemporâneos. Em um contexto de profundas transformações normativas, institucionais e tecnológicas, a produção e difusão de conhecimento qualificado é condição essencial para a previsibilidade e a segurança jurídica, pilares de uma atuação pública eficiente e democrática.

Nesta 9<sup>a</sup> edição, temos a honra de contar com a participação do ilustre Professor Doutor Talden Farias, autor convidado que enriquece nosso conteúdo com o artigo “Saneamento básico, reforma tributária e justiça socioambiental: entre a promessa constitucional e a realidade da tributação”, escrito em coautoria com Alisson Carlos Vitalino.

Contamos ainda com a colaboração de destacados profissionais e pesquisadores, cujos artigos abrangem temas relevantes e atuais, em suas múltiplas interfaces. Esses trabalhos foram submetidos a edição e aprovados por nossos revisores, em avaliação duplo cega.

No ano em que o Brasil sedia a 30<sup>a</sup> Conferência das Partes da Convenção do Clima da ONU (COP30) em Belém, destacamos quatro artigos dedicados à temática do meio ambiente e das mudanças climáticas: “A crise do constitucionalismo diante das mudanças climáticas: Uma análise das enchentes de Porto Alegre/RS”, de Maria Laura Fernandez; “A perspectiva das alterações legislativas ambientais 13 anos depois: O que o “Novo” Código Florestal prenunciou?”, de Ana Paula Moraes, Pedro Schatzmann e Roberto Paulino Neto; “Novos olhares para a administração pública: As diretrizes e entraves para contratações estratégicas, inovadoras e sustentáveis”, de Rhuan de Alcantara e Paloma Cristina Melo; “Reflexões sobre a responsabilidade por danos ambientais das instituições financeiras e a atuação da Advocacia-Geral da União”, de Fábio Takeshi Ishisaki

Apresentamos também manifestações jurídicas de grande relevância institucional. A primeira é o PARECER n. 00004/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU, elaborado pela Advogada da União Alessandra Lopes da Silva Pereira, que trata da movimentação de servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica. Aprovado pelo Advogado-Geral da União e pelo Presidente da República, este parecer tornou-se vinculante para a Administração Pública Federal.

A segunda manifestação consultiva envolve a atuação da Procuradoria-Geral Federal em regulação econômica. É o PARECER n. 00436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, subscrito pelas Procuradoras Federais Luciana Chaves Freire Félix e Patrícia Ferreira de Holanda Ca-valcanti, sobre Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox Regulatório*) no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Agradecemos a todos os autores, pareceristas, membros do conselho editorial e colaboradores que tornaram possível esta publicação. A Revista da Advocacia Pública Federal mantém periodicidade anual e fluxo contínuo de submissão, convidando pesquisadores, profissionais e estudantes a contribuir com novas reflexões. Para participar, acesse: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista>.

# ARTIGOS



.....

# SANEAMENTO BÁSICO, REFORMA TRIBUTÁRIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: ENTRE A PROMESSA CONSTITUCIONAL E A REALIDADE DA TRIBUTAÇÃO

.....

*BASIC SANITATION, TAX REFORM, AND SOCIO-  
ENVIRONMENTAL JUSTICE: BETWEEN CONSTITUTIONAL  
PROMISES AND THE REALITY OF TAXATION*

Allisson Carlos Vitalino<sup>1</sup>

Talden Farias<sup>2</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 O direito fundamental ao saneamento e os Direitos Ambiental e Urbanístico. 3 Novo Marco Legal do Saneamento e déficits atuais de saneamento e a regionalização. 4 A Reforma Tributária e a tributação do saneamento. 5 Imposto seletivo, tributação ambiental e a inconstitucionalidade da LC 214/2025. 6 Considerações finais. 7 Referências.

---

<sup>1</sup> Advogado. Doutorando e mestre em Direito pela UCS. Especialista em Direito Constitucional pelo UNIPÊ e em Direito Tributário pelo IBET. Advogado. E-mail: avitalino@hotmail.com.

<sup>2</sup> Advogado e professor de Direito Ambiental da graduação e da pós-graduação (mestrado e doutorado) da UFPB e da UFPE. Pós-doutor e doutor em Direito da Cidade pela UERJ com estágio de doutoramento sanduíche realizado junto à Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Autor de publicações nas áreas de Direito Ambiental e Direito Urbanístico. E-mail: talden@fariasemoreira.com.br.

**RESUMO:** O estudo em voga tem por objetivo analisar a conjuntura de exclusão do saneamento básico como serviço de saúde, a ser considerado na reforma tributária oriunda da EC 132/023. Os serviços de saneamento, que é um elemento essencial à saúde e ao meio ambiente equilibrado, foi deixado de fora da possibilidade de ter alíquota reduzida, podendo sofrer aumento de tarifa em até 18% (dezento por cento), dificultando a universalização dos serviços sanitários, contida no novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020). Estudar-se-ão os impactos dessa exclusão, bem como a sugestão de uma tributação socioambiental, por meio de novos impostos ou a fomentação de um imposto seletivo para tal vertente sanitária.

**PALAVRAS-CHAVE:** reforma tributária; saneamento; tarifação; serviço essencial; saúde.

**ABSTRACT:** *The current study aims to analyze the exclusion of basic sanitation as a health service, to be considered in the tax reform arising from EC 132/023. Sanitation services, which are essential to health and a balanced environment, were left out of the possibility of having a reduced tax rate and may suffer a tariff increase of up to 18% (eighteen percent), hindering the universalization of sanitation services contained in the new legal framework for sanitation (Act. 14.026/2020). The impacts of this exclusion will be studied, as well as the suggestion of socio-environmental taxation, through new taxes or the promotion of a selective tax for this health aspect.*

**KEYWORDS:** *tax reform; sanitation; pricing; essential service; health.*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar a relação entre o direito ambiental e o direito fundamental ao saneamento básico, diante do advento da recente reforma tributária, instituída pela Emenda Constitucional (EC) 132/2023, com foco na análise da efetivação desses direitos, visando equacionar a busca pela preservação de ações que alcancem a universalização dos serviços de saneamento, ladeado pela nova modelagem da incidência de tributos no setor.

A EC 132/2023 (Reforma Tributária) já produz efeitos jurídicos vistos a partir do novo arcabouço tributário instituído, de modo que é fundamental estudar como se dará a incidência dos tributos sobre serviços públicos essenciais, especialmente saneamento básico.

O grande objetivo é adentrar em uma análise mais aprofundada dessa relação, almejando a implementação de um novo modelo de tributação que fomente justiça socioambiental, busque o respeito ao direito fundamental ao saneamento básico, valorize o princípio da dignidade da pessoa humana, da justiça fiscal e da universalização, prevista na Lei 14.026/2020 (novo marco legal do saneamento).

A atual estrutura tributária, quando entrelaçada ao setor de saneamento no Brasil, mesmo com a recente reforma, não resguarda a viabilidade à garantia da higidez e do progresso dos serviços essenciais, refletindo negativamente no direito ambiental. A busca pela universalização dos serviços de saneamento, o respeito ao direito fundamental do saneamento e da dignidade da pessoa humana, perpassa por um estudo de um novo arquétipo tributário sobre o setor.

O efeito indutivo dos tributos é capaz de orientar os comportamentos humanos, de forma a tornar menos atrativas condutas prejudiciais ao meio ambiente. A CF/88 consagrou, por um lado, o dever do Estado e da sociedade em preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por outro, o modelo de política econômica baseado na intervenção excepcional do Estado, somente sendo possível em casos de relevante interesse coletivo e de imperativo de segurança nacional (Carvalho, 2024).

A citada EC 132/2023 inaugurou um dos maiores rearranjos do Sistema Tributário Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A discussão sobre a incidência de impostos nos serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, ganhou urgência, porque a reforma já produz efeitos jurídicos. O debate não pode ignorar que o saneamento é um direito fundamental inseparável da dignidade humana e do direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado. O presente artigo se debruça sobre a compatibilidade do modelo de tributação desenhado pela EC 132/2023 e pela LC 214/2025, com a promessa de universalização dos serviços de saneamento até 2033, fixada pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020), tudo isso à luz da concepção de justiça socioambiental.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO SANEAMENTO E OS DIREITOS AMBIENTAL E URBANÍSTICO

Desde a década de 1970, a proteção internacional do meio ambiente tem influenciado profundamente a legislação interna dos países, o que, no Brasil, culminou com a Política Nacional



do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e com o art. 225 da CF/88, que é o capítulo que trata do meio ambiente. A maioria dos princípios do direito ambiental está prevista em tratados e convenções internacionais, mas também na ordem jurídica constitucional e legal do país, como é o caso da prevenção, do poluidor-pagador, da participação, da equidade intergeracional e do princípio da dignidade da pessoa humana.

A dignidade humana, como cláusula central da CF/88, prevista que é como fundamento da República no art. 1º, III, requer condições materiais mínimas para uma vida saudável, o que constituiria o piso vital constitucional mínimo a ser garantido. Tal referência menciona que não basta apenas viver e conservar a vida, mas também é necessário preservar elementos que garantam uma qualidade de vida digna à população.

Sobre a temática, é bom que se diga que a saúde dos seres humanos não existe somente em uma contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da natureza – água, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se avaliar se esses elementos estão em estado de sanidade (Machado, 2012).

A Organização Mundial da Saúde afirma que, para cada dólar investido em água e saneamento, economizam-se 4,3 dólares em custos de saúde. Além de reduzir internações e afastamentos do trabalho, o saneamento aumenta a produtividade e o rendimento médio dos trabalhadores. Em outras palavras, investir em saneamento é também uma política de saúde pública e de desenvolvimento econômico. Essa relação é reforçada pelas metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6, que exige acesso universal à água potável e ao esgotamento sanitário até 2030. Logo, tributar o setor de forma mais pesada significa onerar uma atividade que gera benefícios tão amplos e difusos não é inteligente, porque isso vai de encontro à saúde pública e ao meio ambiente, além de prejudicar a economia como um todo.

Assim, a ausência de acesso igualitário aos recursos naturais e ambientais e, consequentemente, ao saneamento básico adequado, compromete o respeito pela vida e pela dignidade. Por isso, fala-se em justiça ambiental com a finalidade de equilibrar essa relação, equalizando direitos e deveres ambientais, de modo a assegurar acesso isonômico a todos (Vitalino, 2024).

E como encaixar a reforma tributária nesse ambiente?

É justo essa preocupação que permeia o mundo jurídico, uma vez que a reforma instituída pela EC 132/2023 e Lei Complementar 214/2025, até o presente momento, não transmitem perspectivas positivas ao setor sanitário, posto que todas as tratativas postas em mesa não consideram o setor de saneamento do país como um serviço de saúde pública, impondo, por consequência, uma tributação cheia, “normal”, aos serviços de saneamento, dificultando o grande objetivo idealizado pelo novo marco legal do saneamento que é a universalização dos serviços até dezembro de 2033.

Não custa lembrar que, ladeado a essa abordagem, há de se trazer à tona o contido no caput do art. 182 da CF/88 e no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em que fica patente que o saneamento é um elemento essencial ao cumprimento das funções sociais da cidade. A Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções



sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, além da recente visão regionalizada da prestação dos serviços, apresentada pelo novo marco legal (Lei 14.026/2020) e pelo próprio STF (ADI 1842-RJ).

Já o Estatuto da Cidade reforça que essas funções sociais abrangem, entre outros aspectos, o direito à terra urbana com infraestrutura adequada, ao transporte público, à moradia digna e à proteção ambiental. Também não se pode esquecer que a CF/88, no seu art. 200, IV e VIII, prevê que cabe ao SUS *“participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”* e *“colaborar na proteção do meio ambiente”*. Nesse contexto, o saneamento é indispensável para a promoção da saúde, da dignidade da pessoa humana e da sustentabilidade urbana, sendo, portanto, um dos pilares do direito à cidade e da efetivação do princípio da função social da propriedade e da cidade.

A Assembleia Geral da ONU reconheceu, por meio da Resolução 64/292/2010, que o direito à água potável segura e ao esgotamento sanitário deriva do direito à vida. Essa resolução vincula o Brasil a adaptar sua legislação e suas políticas públicas para concretizar esses direitos. A universalização do saneamento, portanto, é uma exigência jurídica decorrente tanto do direito internacional quanto nacional. No direito pátrio, isso se dá em função do que dispõem a Lei 14.026/2020, a Lei 10.257/2001 e a CF/88, que garantem o direito às funções sociais da cidade, ao meio ambiente, à qualidade de vida e à saúde.

Continuando na mesma linha de raciocínio, ainda sobre a ideia de sustentabilidade, muito além do caráter exclusivo ambiental, do saneamento e da preservação de gerações futuras, deve-se levar em conta que a tônica sustentável do meio ambiente traz consigo questões de extrema importância, haja vista que um ambiente sustentável se vincula à capacidade de proporcionar dignidade da pessoa humana ou vida digna constitucionalmente defendida.

A preocupação atual não deve ser somente garantir às gerações futuras a mesma quantidade de recursos ambientais presentes, sendo importante que toda a inteligência coletiva e todo o conhecimento científico acumulado estejam a serviço da melhoria das condições em prol de todas as comunidades de vida futura, não somente dos seres humanos (Reato, 2023).

Assim, tributar os serviços de saneamento de maneira convencional, conforme previsto na recente reforma tributária, atinge a rotina dos prestadores de serviços (públicos e privados), que terão seus custos elevados, tornando seus serviços mais caros à sociedade, o que impacta diretamente na sustentabilidade do setor, prejudicando-o como um todo.

### **3 NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO E DÉFICITS ATUAIS DE SANEAMENTO E A REGIONALIZAÇÃO**

O Novo Marco Legal do Saneamento estabeleceu metas ambiciosas: até 2033 todos os prestadores devem garantir 99 % da população com acesso à água potável, e 90 %, com coleta e tratamento de esgoto. Esses objetivos procuram corrigir décadas de atraso no cumprimento de uma política pública fundamental. O Brasil está mesmo longe das metas: dados recentes indicam que apenas 56 % dos brasileiros têm esgotamento sanitário adequado e cerca de 85 % recebem água tratada, com grandes disparidades regionais. Projeções apontam que, mantido o ritmo atual, apenas 71 % da população terá acesso à rede de esgoto em 2033, e a meta de 90 % seria alcançada



somente em 2066.

O art. 3º da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, define saneamento básico como o conjunto de serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Trata-se de um serviço essencial cuja prestação repercute diretamente na saúde pública e no equilíbrio ambiental.

A sua ausência perpetua desigualdades e viola o princípio da justiça ambiental e da equidade, na medida em que a população mais pobre, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, continua alijada de condições mínimas de vida digna. Nesse sentido, cuida-se de uma política pública diretamente relacionada à redução das desigualdades regionais e sociais, objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3, III da CF/88.

É por isso que o STF, quando do julgamento da ADI 1842-RJ, implementou no setor de saneamento uma visão mais regionalizada dos serviços, apesar de preservar a autonomia municipal. A Suprema Corte imprimiu um novo *modus operandi* do saneamento completamente coletivo, regional, desgarrando-se da visão de exploração dos serviços unicamente nas mãos dos municípios, vislumbrando o alcance da universalização de maneira mais célere.

No que diz respeito à necessidade e à importância da regionalização dos sistemas de saneamento, no julgamento da ADI 1.842-RJ, no STF, ressaltou-se:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). (P. 02)

[...]

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.

[...]

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842, Relator: Min. Luiz Fux, Rio de Janeiro, Data de Julgamento: 06.03.2013, Publicação: 16.09.2013).

O sentido da tão elevada decisão paradigmática do STF foi alertar para o fato de que os ganhos de escala dessa regionalização tornam economicamente viável atender as demandas do sistema de saneamento, no mesmo contrato, para aqueles municípios maiores e com mais recursos, bem como reflete nos municípios menores e com menos recursos, ou seja, é o estágio mais puro do princípio do subsídio cruzado no setor do saneamento (Vitalino, 2024).

Na verdade, quem vem ditando o tom dessa regionalização, além do novo marco legal, é o próprio STF, pois em dois momentos deixa clara a importância de fomentar essa regionalização:

- de início defendendo a regionalização obrigatória, quando da formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, desde que haja interposição de regiões, ou seja, que haja municípios limítrofes entre si e com compartilhamento de sistemas (ADI 1842-RJ);
- lado outro, dentro da mesma temática, no julgamento da ADI 6573-AL, o STF entendeu, no caso da privatização do sistema de saneamento da grande Maceió-AL, que não necessariamente precisaria da comprovação de regiões limítrofes ou de compartilhamento de sistema de saneamento para deferir ou amparar a instituição da regionalização.

Em suma, segundo a mais alta Corte de Justiça do país, quer sejam por razões técnicas (higiene ou saúde pública), quer sejam por razões econômicas (viabilidade econômica dos municípios menos favorecidos), tal situação é suficiente para legitimar e dar segurança jurídica à instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas ou de microrregiões de saneamento, sem que necessariamente haja a comprovação do compartilhamento de infraestrutura entre municípios (Vitalino, 2024).

#### **4 A REFORMA TRIBUTÁRIA E A TRIBUTAÇÃO DO SANEAMENTO**

A EC 132/2023 substituiu uma complexa cesta de tributos (ISS, ICMS, IPI, PIS, Cofins e IOF-Seguros) por um IVA dual: i) o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal, ii) a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e iii) o Imposto Seletivo (IS) sobre produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. O objetivo anunciado da reforma é simplificação, transparência e redução da litigiosidade, e não exatamente a redução da carga tributária. Entretanto, os seus reflexos sobre o saneamento básico suscitam preocupação, uma vez que o tema parece não ter tido a sua prioridade e fundamentalidade abraçada.

Durante a tramitação da LC 214/2025 no Senado, o relator propôs incluir os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no rol de setores com alíquota reduzida, equi-parando-os assim aos serviços de saúde. Entretanto, ao chegar à Câmara dos Deputados, esse benefício foi suprimido sob o argumento de que a inclusão elevaria a alíquota padrão em 0,38 ponto percentual. Com isso, o texto aprovado submeteu o saneamento à alíquota cheia, ao contrário do que ocorreu com educação, saúde, transporte coletivo e alimentos da cesta básica.

Além da exclusão do regime diferenciado, a reforma instituiu o mecanismo de *cashback* para famílias de baixa renda. O novo substitutivo aprovado em julho de 2024 prevê a devolução de 100 % da CBS e 20 % do IBS nas contas de energia, gás, água e esgoto das famílias inscritas



no Cadastro Único (CadÚnico). Apesar de socialmente relevante, o *cashback* não alcança toda a população e não compensa o aumento de custos das empresas de saneamento. Matéria da CNN Brasil registra que as concessionárias calculam que a reforma exigirá reajuste de cerca de 18 % nas tarifas de água e esgoto para manter o equilíbrio econômico-financeiro, sob pena de reduzir os investimentos em 26 %. O resultado será mais ônus para os usuários, atrasando assim a universalização do serviço.

Sob o ponto de vista jurídico-administrativo, a exclusão do saneamento do regime diferenciado viola o princípio da proporcionalidade. Se a Constituição passou a reconhecer expressamente a defesa do meio ambiente como princípio do Sistema Tributário Nacional (art. 145, § 3º), a partir da EC 132/2023, é incoerente onerar pesadamente um serviço que atua justo na prevenção da poluição e na proteção dos recursos hídricos, ignorando seu papel na saúde pública. A Organização das Nações Unidas afirma que o acesso à água potável e ao esgoto é direito humano derivado do direito à vida, de forma que tratar o saneamento com a alíquota cheia frustra a efetividade desse direito.

É incompreensível não considerar os serviços de saneamento como serviço de saúde, o que levaria à inclusão no rol das atividades sujeitas ao regime diferenciado de imposição tributária. Lembra-se que o direito à água potável e ao saneamento foi reconhecido como direito humano fundamental pela ONU (na Assembleia Geral, com a Resolução nº 64/292), o que o eleva a um patamar de destaque, um marco para a justiça socioambiental.

Essa interligação do saneamento com a saúde é muito conhecida e está intimamente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana. Estima-se que mais de 340 mil crianças morrem anualmente (quase 1.000 por dia), nos cinco continentes, antes de atingir os 5 anos, vitimadas por doenças ocasionadas pelas precárias condições de saneamento. (Soares Neto; Pedrosa, 2018). E ainda, a implantação de rede de esgoto reflete positivamente na saúde e na qualidade de vida do trabalhador, gerando o aumento da sua produtividade e renda. Soares Neto e Pedrosa apontam que dados da Fundação Getúlio Vargas atestam que, no Brasil, por ano, 217 mil trabalhadores precisam se afastar de suas atividades devido a problemas gastrointestinais ligados à falta de saneamento.

Estudo da OMS, de 2012, indica que, para cada dólar investido em saneamento, são economizados 4,3 dólares em custo de saúde (Mendes; Dauzacker, 2021). Há de se destacar, também, a Agenda 2030 da ONU que prevê em seu objetivo nº 06 a necessidade de melhorar a qualidade da água, reduzir a poluição, eliminar o despejo inadequado, dentre outros. Vê-se quão intrínseca é a relação “água – saúde”, de modo a impactar nos estudos tributários da reforma apresentada à sociedade brasileira.

A adoção do IBS/CBS nos termos da EC 132/2023 causará, certamente, fortes impactos no setor de saneamento, recaindo em tarifas mais caras ao usuário final, desequilíbrio contratual, minando a capacidade de investimentos no setor, prejudicando, sobretudo, a camada mais carente da sociedade. O saneamento é essencial para todos os setores envolvidos, para a manutenção de um meio ambiente equilibrado, de modo que não merece ser excluído do rol das atividades essenciais ao desenvolvimento humano.

Por isso, é imperioso implementar proposta de estudo disruptivo, que possa quebrar o

modelo da reforma tributária, visando criar um ambiente de tributação que estimule o progresso sanitário com inclusão de políticas públicas socioambientais sustentáveis, sendo tema de alta relevância social, jurídica e ambiental, que é a visão de uma tributação que promova justiça socioambiental.

## 5 IMPOSTO SELETIVO, TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E A INCONSTITUCIONALIDADE DA LC 214/2025

A criação do imposto seletivo (IS) representa uma oportunidade para promover a justiça socioambiental. Conforme a LC 214/2025, o IS será cobrado de produtos e serviços que causem externalidades negativas, como cigarros, bebidas alcoólicas, combustíveis fósseis, veículos poluentes e extração de minerais. Sua finalidade é extrafiscal: desestimular o consumo de bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente, induzindo comportamentos sustentáveis, o que é previsto na própria CF/88, pois, além do citado art. 145, § 3º, o art. 170, VI, institui o “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”, de forma que a tributação também pode e deve ser usada em prol da qualidade ambiental.

Todavia, os recursos arrecadados com o IS não têm destinação específica. Uma política tributária socioambiental poderia destinar uma parte do produto do IS para financiar investimentos em saneamento básico. A equidade intergeracional e a função extrafiscal do tributo justificam essa vinculação: tributar poluentes para custear a infraestrutura que previne a poluição. Além disso, o legislador poderia instituir créditos tributários ou alíquotas diferenciadas para empresas que investem em tecnologias de reúso de água, redução de perdas hídricas e saneamento rural. Países, a exemplo da França e do Canadá, utilizam taxas ambientais para financiar serviços de água e esgoto, internalizando o custo ambiental da poluição.

A Lei 6.938/1981 dispõe, no seu art. 9º, XIII, que os instrumentos econômicos são mecanismos de política ambiental, e a tributação ambiental é o exemplo clássico. Quem gera externalidades negativas deve arcar com maiores tributos, e não quem presta serviço essencial, pois a poluição hídrica e as doenças a ela associadas decorrem da ausência de tratamento de esgoto. Trata-se, portanto, da inversão da lógica do poluidor-pagador, o que não faz sentido em nenhum modelo regulatório.

A respeito da inconstitucionalidade da LC 214/2025, é bom ressaltar que ela não regulamentou, de modo adequado, a EC 132/2023, uma vez que ignorou vários dispositivos constitucionais, inclusive o mencionado art. 145, § 3º, que foi incluído pela EC 132/2023.

É necessário considerar que a reafirmação do direito fundamental à água e ao saneamento básico, no bojo do texto constitucional, apesar da imensurável importância, necessita, para a efetividade de seu comando, de produção legislativa infraconstitucional, pois a Constituição não legisla sobre direito tributário, mas somente desenha as competências tributárias e, por inúmeros princípios, protege o contribuinte, delineando as balizas gerais desse ramo do direito (Mello e Buffon, 2025).

O Imposto Seletivo já mencionado, tributo que foi criado constitucionalmente pela EC 132/2023, que o inseriu no art. 153, inciso VIII, na Constituição, foi instituído, no âmbito da le-



gislação infraconstitucional, pela LC 214/2025<sup>3</sup>, que, em seu art. 412, dispôs que a sua incidência se dará sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Vê-se que necessitou de uma legislação para fazer valer sua existência.

Por sua vez, sem qualquer legislação específica, o saneamento básico foi excluído dos serviços compatíveis com a tributação diferenciada, por exemplo, o que consta no art. 409 (LC 214/2025) que prima pela incidência de imposto seletivo em bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Nota-se que há uma inconstitucionalidade flagrante!

Outro ponto a ser destacado no critério da inconstitucionalidade é o contido nos arts. 128 e 130 (LC 214/2025) que preveem a redução de 60% das alíquotas de IBS/CBS para serviços, como saúde. O saneamento, mais uma vez, é também excluído desse rol (não consta no anexo III da norma). Ademais, a previsão, por exemplo, poderia vir no art. 413 da LC (não incidência), porém foi renegada como já citado.

Não restam dúvidas de que tais comportamentos são equivocados e prejudicam o setor (tanto para entes públicos, como privados), uma vez que certamente vão onerar ainda mais os serviços, comprometendo a universalização, desprestigiando e violando a Constituição Federal que, em seu art. 145, §3º, afirma, categóricamente que o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

Em verdade, isso implica dizer que é inconstitucional a não inclusão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no rol de setores com alíquota reduzida.

<sup>3</sup> Art. 128. Desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo, ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com:

I - serviços de educação;

II - serviços de saúde;

III - dispositivos médicos;

IV - dispositivos de acessibilidade próprios para pessoas com deficiência;

V - medicamentos;

VI - alimentos destinados ao consumo humano;

VII - produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda;

VIII - produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*;

IX - insumos agropecuários e aquícolas;

X - produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais;

XI - comunicação institucional;

XII - atividades desportivas; e

XIII - bens e serviços relacionados à soberania e à segurança nacional, à segurança da informação e à segurança cibernética.

Art. 130. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre o fornecimento dos serviços de saúde relacionados no [Anexo III desta Lei Complementar](#), com a especificação das respectivas classificações da NBS.

Parágrafo único. Não integram a base de cálculo do IBS e da CBS dos serviços de saúde de que trata o *caput* deste artigo os valores glosados pela auditoria médica dos planos de assistência à saúde e não pagos.

Art. 409. Fica instituído o Imposto Seletivo, de que trata o inciso VIII do art. 153 da Constituição Federal, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

§ 1º Para fins de incidência do Imposto Seletivo, consideram-se prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente os bens classificados nos códigos da NCM/SI e o carvão mineral, e os serviços listados no [Anexo XVII](#), referentes a:

I - veículos;

II - embarcações e aeronaves;

III - produtos fumígenos;

IV - bebidas alcoólicas;

V - bebidas açucaradas;

VI - bens minerais;

VII - concursos de prognósticos e *fantasy sport*.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A EC 132/2023 e a LC 214/2025 representam avanços na simplificação do sistema tributário, mas ainda precisam avançar bastante na promoção da justiça socioambiental, especialmente no que diz respeito ao saneamento básico. Afinal de contas, trata-se de um serviço público indispensável para a proteção do meio ambiente e da saúde humana, sendo um direito fundamental da pessoa humana. Desconsiderar o caráter de serviço de saúde pública do saneamento e submetê-lo à alíquota cheia significa penalizar a população e comprometer as metas de universalização. A omissão em conceder esse tratamento tributário favorecido contraria os compromissos assumidos e fragiliza a posição do Brasil nos fóruns de direitos humanos e de meio ambiente.

A exclusão do saneamento agrava a desigualdade regional e social, uma vez que Norte e Nordeste apresentam índices muito inferiores de coleta de esgoto e os lugares mais pobres são as mais desprovidas de infraestrutura urbana. Tarifações mais altas podem inviabilizar projetos em municípios e regiões de baixa renda, quando, na realidade, deveria haver incentivos adicionais para projetos de saneamento em regiões deficitárias, haja vista a necessidade de promoção de justiça distributiva. Se o saneamento é serviço de titularidade municipal ou regional, o fato é que tais órgãos têm pouca estrutura e a elevação da carga tributária pode resultar em pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e litígios regulatórios, travando investimentos. Políticas federais de subsídio cruzado, financiadas com receitas do IS, poderiam padronizar tarifas sociais e amortecer o impacto dos tributos, garantindo a viabilidade financeira dos contratos.

A justiça tributária exige a implementação de alíquotas reduzidas ou isenções para serviços de saneamento, garantindo a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos. O mecanismo de *cashback*, embora meritório, alcança somente parcela dos usuários e não substitui uma política tarifária inclusiva. Ao mesmo tempo, o IS deve ser utilizado como instrumento de política ambiental, de maneira a tributar produtos e serviços poluentes e a destinar parte de suas receitas para financiar a expansão do saneamento, promovendo a equidade intergeracional e a redução das desigualdades regionais e sociais. O fato é que a regulamentação da EC 132/2023 pela LC 214/2025, no que diz respeito ao saneamento, não levou em conta a CF/88, tornando-a inconstitucional.

Por fim, urge integrar a reforma tributária com a agenda de direitos humanos e de meio ambiente, e com as obrigações internacionais e nacionais assumidas pelo Brasil. A universalização do saneamento até 2033, prevista em lei, não será alcançada sem recursos e incentivos adequados por parte do Estado. O reconhecimento formal do saneamento como serviço de saúde, a internalização das externalidades em face do princípio do poluidor-pagador e a utilização de instrumentos extrafiscais para incentivar comportamentos sustentáveis apontam caminhos para uma tributação ambientalmente justa que une a eficiência econômica ao imperativo da dignidade humana.



## 7 REFERÊNCIAS

**BRASIL, STF. ADI 6573/AL.** Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352530920&text=.pdf>. Acesso em: 01 set. 2025.

**BRASIL, STF. ADI 1842/RJ.** Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 01 set. 2025.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 01 set. 2025.

**BRASIL. LEI N° 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)  
Acesso em: 01 set. 2025.

**BRASIL. LEI N° 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)  
Acesso em: 01 set. 2025.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux, 6 mar. 2013, **DJe**, n. 181, 16 set. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588> ou: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 01 set 2025.

**CARVALHO, Thúlio Mesquita Teles de. Tributação Ambiental. Aspectos jurídicos e contribuição da teoria econômica.** Iguatu-CE: Quipá Editora, 2024.

**CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário, Linguagem e Método.** 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

**CNN BRASIL.** Tarifa de água e esgoto pode aumentar 18% com reforma tributária, diz estudo. **CNN Brasil.** Carol Raciunas. 04/07/2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/microeconomia/tarifa-de-agua-e-esgoto-pode-aumentar-18-com-reforma-tributaria-diz-estudo/>

**MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro.** 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

**MELLO, Letícia de; BUFFON, Marciano.** Reforma tributária e lei complementar: da (des) conformidade com o texto constitucional. **Consultor Jurídico**, 28/01/2025. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-28/reforma-tributaria-e-lei-complementar-critica-a-partir-da-desconformidade-com-o-texto-constitucional/>.

MENDES, Andre Gustavo Salcedo Teixeira; DAUZACKER, Beatriz Balbi. Investimentos: as oportunidades no setor de saneamento. GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento.** Belo Horizonte: Forum, 2021.

REATO, Talissa Truccolo. **Neoconstitucionalismo Transformador:** Direitos da Natureza e Sustentabilidade, Volume 1. Cruz Alta: Ilustração, 2023.

SOARES NETO, Percy; PEDROSA, Valmir. **Construindo a segurança hídrica.** Vitória-ES: GSA Gráfica e Editora, 2018.

VITALINO, Allisson Carlos. **Novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020):** universalização dos serviços, impactos ambientais e reflexos no Estado da Paraíba / 2024. Dissertação Mestrado. Universidade de Caxias do Sul (UCS). Ano de publicação: 2024. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/14368>.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# A CRISE DO CONSTITUCIONALISMO DIANTE DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE DAS ENCHENTES DE PORTO ALEGRE/RS

.....

*THE CRISIS OF CONSTITUTIONALISM IN THE  
FACE OF CLIMATE CHANGE: AN ANALYSIS OF  
THE PORTO ALEGRE FLOODING*

Maria Laura Maciel Fernandez<sup>1</sup>

---

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 A crise do constitucionalismo diante das problemáticas do século XXI. 2 As enchentes de maio de 2024 em Porto Alegre/RS: contexto e desdobramentos de uma crise climática. 3 Um novo constitucionalismo frente às mudanças climáticas: uma análise das enchentes de Porto Alegre/Rs. Conclusão. Referências.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX\CAPES). Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Pós-Graduada em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e em Docência no Ensino Superior pela Universidade Franciscana (UFN). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: maria-laura-95@hotmail.com



**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo demonstrar como o constitucionalismo moderno se mostra incapaz de lidar com os problemas do século XXI, que extrapolam os limites dos Estados Nacionais, a partir da análise das enchentes que atingiram Porto Alegre em maio de 2024, decorrentes da crise climática global. Para isso, utiliza-se a teoria de Gunther Teubner. O artigo está estruturado em três seções. Na primeira, busca-se contextualizar a obra e a teoria de Teubner, explicitando os motivos pelos quais o autor expõe a incapacidade do constitucionalismo estatal para enfrentar os desafios contemporâneos. Em seguida, apresenta-se o caso concreto das enchentes em Porto Alegre, abordando suas causas e consequências para a capital gaúcha. Por fim, analisa-se o caso sob a perspectiva da teoria de Teubner, evidenciando as limitações do constitucionalismo moderno frente a essa problemática, esboçando-se possíveis soluções. O método de abordagem adotado é o dedutivo, partindo de reflexões gerais sobre a obra de Teubner para, posteriormente, aplicá-las à análise do caso específico. Como procedimento técnico, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, com estudo de artigos e publicações científicas sobre o tema, seguida da análise do caso concreto, a fim de verificar a pertinência da crítica ao modelo constitucional tradicional diante de eventos extremos causados pelas mudanças climáticas.

**ALAVRAS-CHAVE:** Constitucionalismo. Crise. Enchentes. Mudanças climáticas. Porto Alegre.

**ABSTRACT:** *This article aims to demonstrate how modern constitutionalism proves incapable of addressing the problems of the 21st century, which transcend the boundaries of Nation-States, through the analysis of the floods that struck Porto Alegre in May 2024, as a result of the global climate crisis. To this end, the theory of Gunther Teubner is employed. The article is structured into three chapters. The first chapter seeks to contextualize Teubner's work and theory, explaining the reasons why the author questions the capacity of state constitutionalism to face contemporary challenges. Next, the concrete case of the floods in Porto Alegre is presented, addressing their causes and consequences for the city. Finally, the case is analyzed through the lens of Teubner's theory, highlighting the limitations of modern constitutionalism in dealing with such issues and outlining possible solutions. The methodological approach adopted is deductive, starting from general reflections on Teubner's work and subsequently applying them to the specific case. As a technical procedure, bibliographic research is used, based on the study of academic articles and scientific publications on the topic, followed by the case study analysis, in order to assess the relevance of the critique of the traditional constitutional model in the face of extreme events caused by climate change.*

**KEYWORDS:** *Constitutionalism. Crisis. Floods. Climate change. Porto Alegre.*

## INTRODUÇÃO

Os efeitos nocivos da ação humana sobre o meio ambiente já são sentidos pela sociedade. Diante da intensificação dos eventos climáticos extremos, impõe-se à Teoria da Constituição a necessidade de reestruturação, de modo a responder às novas demandas ambientais. Nesse cenário, parte da doutrina tem proposto o deslocamento do constitucionalismo para além dos limites do Estado Nacional, considerando que os desafios enfrentados no século XXI ultrapassam fronteiras territoriais. Entre os autores que desenvolvem essa perspectiva está Gunther Teubner, que, em sua obra *Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização* (2016), reúne reflexões sobre os novos desafios da sociedade contemporânea, destacando, entre eles, a crise climática.

Nesse sentido, o autor analisa o desenvolvimento do Direito e do constitucionalismo moderno no contexto da sociedade global, bem como sua relação com o Estado Nacional, propondo um distanciamento entre ambos e a consequente reconstrução do pensamento constitucional contemporâneo frente aos novos desafios de uma realidade transnacional. Dentre as problemáticas abordadas em sua obra, destaca-se a crise climática, apresentada como um dos principais desafios que marcarão a configuração da sociedade contemporânea nas próximas décadas.

Dessa forma, considerando que determinados problemas contemporâneos extrapolam os limites territoriais dos Estados Nacionais — como é o caso da crise climática —, e que Gunther Teubner propõe uma crítica ao constitucionalismo moderno diante da incapacidade deste em lidar com tais questões de alcance transnacional, o presente artigo tem como objetivo demonstrar as limitações do modelo constitucional tradicional frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas globais. Para tanto, analisa-se o caso das enchentes que atingiram Porto Alegre, em maio de 2024, como expressão concreta dos impactos da crise climática e da insuficiência das respostas institucionais, baseadas em estruturas jurídico-constitucionais centradas exclusivamente no Estado Nacional.

Para tanto, adotou-se o método de abordagem dedutivo, partindo de análises gerais sobre a obra de Gunther Teubner para, em seguida, examinar as limitações do constitucionalismo diante de problemas específicos, como as enchentes ocorridas em Porto Alegre em maio de 2024. Como procedimento, realizou-se pesquisa bibliográfica, com o levantamento e análise de artigos e publicações científicas sobre o tema. Posteriormente, foi utilizado o estudo de um caso dedutivo, uma vez que, após a revisão bibliográfica pronta, procedeu-se à aplicação de todas essas informações na análise do caso concreto, qual seja: as enchentes de maio de 2024 em Porto Alegre.

O artigo está estruturado em três seções. Na primeira, busca-se contextualizar a obra e a teoria de Gunther Teubner, destacando os fundamentos que levam o autor a apontar a crise do constitucionalismo moderno diante dos desafios do século XXI, especialmente a crise climática. Em seguida, apresenta-se o caso concreto que será objeto de análise na seção seguinte: as enchentes que atingiram Porto Alegre em maio de 2024, com a descrição de sua dinâmica e dos impactos causados à capital gaúcha. Por fim, a terceira seção dedica-se à análise do referido caso sob a perspectiva da teoria de Teubner, com o objetivo de evidenciar as limitações do constitucionalismo tradicional diante dessa problemática de caráter transnacional — crise climática —, propondo possíveis soluções para enfrentar tal desafio.



## 2 A CRISE DO CONSTITUCIONALISMO DIANTE DAS PROBLEMÁTICAS DO SÉCULO XXI

Segundo Teubner (2016), a crise climática, a expansão de regimes jurídicos transnacionais (como a *Lex Mercatoria* e a *Lex Digitalis*), o fortalecimento de corporações transnacionais, a ausência de regulação eficaz sobre tecnologias emergentes e biotecnologias (a exemplo da inteligência artificial e da engenharia genética), as crises financeiras globais (como a de 2008), bem como a crescente autonomia de sistemas funcionais — tais como os sistemas científico, tecnológico e econômico — evidenciam a emergência de uma nova gama de problemas de alcance transnacional. Esses fenômenos têm impulsionado o surgimento da chamada nova questão constitucional, caracterizada por desafios jurídicos, políticos e regulatórios que ultrapassam os marcos do Estado-nação e demandam respostas constitucionais em sentido estrito. Diante desse cenário, Teubner propõe a seguinte reflexão: estaria o constitucionalismo moderno em crise?

O século XXI tem sido marcado não apenas por revoluções tecnológicas e avanços científicos e medicinais, mas também pelo surgimento dos problemas globais acima mencionados que a Teoria da Constituição, em sua formulação tradicional, não precisava enfrentar em séculos anteriores. Teubner (2016) destaca uma série de fenômenos contemporâneos que provocam rupturas com os paradigmas constitucionais clássicos, entre os quais se incluem: violações de direitos humanos por empresas multinacionais; decisões controversas da Organização Mundial do Comércio (OMC) que, em nome do livre comércio global, essas decisões ameaçam a proteção ao meio ambiente e a saúde; *doping* esportivo; corrupção na medicina e na ciência; ameaças à liberdade de expressão por intermediários privados na *internet*; interferências massivas na esfera privada de corrente da coleta e retenção de dados por organizações privadas; liberação de riscos catastróficos nos mercados financeiros mundiais e tragédias climáticas extremas.

Tais fenômenos, em razão de sua complexidade e dimensão transnacional, desafiam os marcos tradicionais do constitucionalismo estatal e evidenciam a necessidade de reavaliar seus fundamentos teóricos e institucionais. Nesse contexto, sustenta-se que o constitucionalismo moderno, baseado no Estado-nação, revela-se insuficiente para controlar, regular ou integrar essas novas configurações globais. Essa limitação decorre de fatores como: (a) a sua vinculação a fronteiras territoriais; (b) a suposição de uma unidade política centralizada que já não se sustenta diante da fragmentação e pluralização dos centros de poder; e (c) a negligência quanto à existência de constituições parciais operantes em sistemas sociais autônomos, como os sistemas econômico, tecnológico, científico e digital (Reck; Damasceno; Taroco, 2022).

Todos os exemplos apresentados por Teubner (2016) em *Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização* têm por finalidade demonstrar que essas problemáticas extrapolam as fronteiras do Estado nacional. Segundo o autor, essa extração ocorre em dois sentidos: (a) os problemas constitucionais passam a se manifestar fora dos limites territoriais do Estado, inserindo-se em processos políticos de natureza transnacional; e (b) emergem fora do setor político institucionalizado, localizando-se em esferas privadas da sociedade global, como corporações, mercados e sistemas funcionais autônomos.

Com base nesse contexto, Teubner (2016) sustenta que tais problemáticas intensificam o debate em torno de uma possível crise do constitucionalismo moderno, cuja origem estaria, segundo o autor, na transnacionalização e na privatização do Político. Diante desse cenário, emerge a discussão



são acerca da viabilidade e dos contornos teóricos e normativos de um constitucionalismo transnacional. No entanto, o estatuto epistemológico desse novo paradigma ainda não está claramente definido, permanecendo em aberto se se trata de uma doutrina de Direito Constitucional, de uma teoria sociológica, de um programa político ou mesmo de uma utopia social. Como afirma o autor:

Em linhas gerais e estilizadas, as frentes do debate podem ser descritas da seguinte forma: um lado do debate busca apontar para a derrocada do constitucionalismo moderno. Sua forma histórica plenamente desenvolvida seria encontrada nas constituições políticas do Estado Nacional. Atualmente, entretanto, seus fundamentos sofrem com a erosão causada, por um lado, pela unificação europeia e pelo surgimento de regimes transnacionais; e, por outro, pelo deslocamento dos processos políticos de poder para as mãos de atores coletivos privados. Não haveria, em espaços transnacionais, formas substitutivas correspondentes às constituições nacionais (Teubner, 2016, p. 24-25).

Entretanto, em contraposição à tese do declínio do constitucionalismo, observa-se um movimento que propõe a reconstrução constitucional em escala global, com caráter compensatório. Trata-se da tentativa de elaborar uma constituição que abranja toda a sociedade mundial, a fim de responder às dinâmicas transnacionais que desafiam os modelos constitucionais tradicionais. Nesse contexto, Teubner (2016) aponta a possibilidade de um novo constitucionalismo democrático, voltado à produção de efeitos compensatórios diante da fragmentação normativa global. Como exemplo, o autor menciona a concepção de um “ambicioso direito internacional público constitucionalizado”, o qual incluiria uma esfera pública mundial deliberativa, uma política doméstica mundial institucionalizada, um sistema transnacional de negociação entre atores coletivos globais e mecanismos constitucionais de limitação do poder social no processo político global.

Ademais, Teubner (2016) coloca em dúvida se as atividades econômicas, científicas, pedagógicas e médicas, dentre outras atividades sociais, devem se submeter às proposições normativas da constituição estatal ou se, por outro lado, devem as instituições sociais desenvolver de forma autônoma, suas constituições próprias. Além disso, segundo o autor, embora o constitucionalismo moderno tenha conseguido se estabelecer em quase todos os Estados Nacionais, aquele estaria sendo enfraquecido pelas transferências de atividades do Estado Nacional para organizações, regimes e redes transnacionais.

Nesses âmbitos, contudo, reinaria um vazio constitucional. E precisamente perante esse pano de fundo de um espaço aparentemente desconstitucionalizado da globalidade que se inicia o debate sobre se o constitucionalismo está próximo de seu fim ou vivência um renascimento (Teubner, 2016, p. 34-35).

Contudo, segundo Teubner (2016), esse vazio constitucional no âmbito mundial não é de todo verdade. Ou seja, essa constatação de que haveria um vazio constitucional do espaço transnacional se trata apenas, nas palavras do autor, de uma “falácia”, podendo, inclusive, ser corroborada empiricamente. Ele ressalta as análises das ciências sociais de um “novo constitucionalismo”, bem como pesquisas realizadas por economistas e estudiosos do direito econômico acerca das instituições emergentes de uma, por exemplo, constituição econômica mundial. Ademais, ele ressalta os estudos e pesquisas no âmbito do direito internacional acerca da crescente relevância de normas constitucionais no âmbito transnacional e que tudo isso acaba por apontar para uma direção contrária à tese do denominado vazio constitucional.



Apesar de reconhecer a crescente complexidade das problemáticas transnacionais do século XXI, Teubner (2016) adverte que é equivocada — ou mesmo uma “falácia” — a ideia de um suposto vazio constitucional no plano global. Tal concepção implicaria a inexistência de qualquer forma de normatividade constitucional além do Estado, ignorando os múltiplos processos de constitucionalização que já ocorrem em diversas esferas sociais e transnacionais. Para o autor, embora as transformações contemporâneas desafiem os paradigmas tradicionais, não se trata de construir uma nova constituição a partir do zero em um cenário global completamente desprovido de elementos constitucionais. Ao contrário, ele defende a necessidade de uma reformulação profunda da ordem constitucional transnacional já em curso, de modo a torná-la mais responsável e efetiva diante das novas questões constitucionais emergentes, como aquelas relacionadas à governança climática, à regulação tecnológica e ao controle de poderes privados globais.

A nova realidade constitucional apenas fica encoberta pelo fato de que, no plano transnacional, um sujeito constitucional equivalente ao Estado Nacional não pode ser prontamente identificado. Um estado mundial como novo sujeito constitucional é uma utopia — e das piores. Immanuel Kant já sabia disso. Quais então seriam os novos sujeitos constitucionais sob as condições da globalidade? O sistema de política internacional? O direito internacional público? Organizações internacionais? Regimes transnacionais? Redes globais? Novas formas de agremiações, configurações ou agrupamentos? A questão relevante para o direito constitucional é se tais configurações são, de fato, constitucionalizáveis (Teubner, 2016, p. 21)

Para Teubner (2016), o constitucionalismo transnacional não é sinônimo de uma modificação do início de uma agenda, mas sim uma questão de reformar os fundamentos de uma ordem constitucional já existente. Entretanto, no contexto de uma sociedade mundial mais fragmentada e interconectada, torna-se progressivamente inviável a construção de um constitucionalismo unitário, nos moldes do modelo estatal tradicional. A fragmentação, embora percebida como um déficit a ser superado, não tem sido compreendida como uma oportunidade para a redefinição das questões constitucionais globais, nem como um ponto de partida para a elaboração de soluções mais adequadas às dinâmicas sociais transnacionais. Nesse sentido, propõe-se um deslocamento da centralidade estatal para a multiplicidade de arenas constitucionais que emergem nos diversos sistemas sociais da globalização.

Um aspecto que Teubner (2016) ressalta em sua obra é a crítica à tradicional distinção liberal entre Estado e sociedade, bem como ao dualismo entre as esferas do público e do privado. O direito constitucional falha ao ignorar âmbitos sociais parciais — como os sistemas econômicos, científicos, midiáticos, entre outros — que operam com lógicas próprias. No entanto, ele adverte que, ao se promover uma crítica desestrutiva dessas dicotomias, corre-se o risco de provocar uma fusão indiscriminada entre público e privado em toda a sociedade. Assim, observa-se que, embora sociólogos apontem para o colapso da divisão entre Estado e sociedade, não oferecem, em substituição, outra proposta que não seja a simples politização generalizada da sociedade, o que pode comprometer a autonomia funcional dos diversos sistemas sociais e obscurecer a complexidade das formas constitucionais emergentes fora do Estado.

Da mesma forma, a distinção entre direito público e direito privado é atacada pelos estudiosos do direito como sendo obsoleta, mas ela deve ser substituída, em sua visão, apenas pela vaga suposição de que o direito privado seria completamente político. Em vez de



substituir o ultrapassado dualismo por modelos mais complexos de uma diferenciação plural e não orientar as constituições sociais parciais estritamente em relação as suas diferenças, o conceito de Estado social afirma uma contínua politização da sociedade, procurando estruturá-la por meio da extensão as mais diversas instituições sociais das pretensões normativas que a constituição política dirige a organização do Estado. O resultado é que a diferença fundamental entre a lógica própria da política e dos âmbitos sociais autônomos é inadmissivelmente nivelada (Teubner, 2016, p. 71-72).

Diante desse cenário, Teubner (2016) aponta a situação dos Estados nacionais e a crescente necessidade de uma constituição intrínseca aos sistemas parciais globalizados. Segundo o autor, o agravamento dos problemas de coordenação no contexto contemporâneo decorre da insuficiência da autoridade política estatal para lidar com determinadas questões, por exemplo, a crise ambiental. Atualmente, observa-se a ausência de uma instância reguladora eficaz, capaz de limitar e conter os dilemas enfrentados pela sociedade global, bem como de mediar e normatizar seus conflitos.

As constituições políticas têm sua aplicação restrita aos territórios dos Estados nacionais. Elas fundamentam sua pretensão de validade nas fronteiras territoriais estatais, ao mesmo tempo em que impõem limites à própria atuação do Estado. No entanto, como o direito e a política – ambos regulados pela constituição – dispõem de infraestrutura e eficácia apenas dentro dessas fronteiras territoriais, surge uma tensão que se intensifica com o processo de globalização. Isso porque as fronteiras estatais deixam de funcionar como linhas demarcatórias de sentido entre as diferentes esferas sociais, econômicas e culturais (Teubner, 2016).

As problemáticas emergentes do século XXI levaram Teubner (2016) a questionar quais sujeitos constitucionais seriam capazes de promover a constitucionalização de determinados âmbitos globais, em substituição aos Estados nacionais. O autor também **indaga sobre** quais atores constitucionais teriam condições de enfrentar os novos desafios constitucionais impostos pela globalização, tais como a fragmentação da sociedade global, a perda de formalidade das estruturas jurídicas, o surgimento de novas formas globais de controle e a questionável legitimidade da chamada *global governance*.

Pode o sistema da política internacional assumir esse papel? ou os próprios sistemas funcionais globais se transformarão nos novos sujeitos constitucionais? ou surgirão outros modelos sociais transnacionais em seu lugar – regimes, organizações formais, redes, acumulações, configurações, constelações ou conjuntos? (Teubner, 2016, p. 95).

Ressalta-se, nesse contexto, que as Nações Unidas têm manifestado a pretensão de conduzir o processo de constitucionalização da sociedade global, ao estabelecerem uma ordem normativa na qual os Estados-membros deixam de se compreender exclusivamente como partes contratantes em tratados internacionais, passando a se reconhecer, juntamente com seus cidadãos, como elementos constitutivos de uma sociedade global politicamente estruturada. Assim, a Carta das Nações Unidas ultrapassa o caráter meramente contratual, adquirindo contornos de uma constituição material da comunidade internacional. Essa característica é reforçada por outros instrumentos internacionais fundamentais, como a Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (Teubner, 2016).



Contudo, embora Teubner (2016) destaque essa dimensão constitucionalizante das Nações Unidas, é necessário recorrer a outras abordagens para uma compreensão mais ampla e crítica de seu papel. Segundo Fassbender (1998), a Carta da ONU pode ser interpretada como uma tentativa de instituir um “ponto de partida” para uma ordem jurídica internacional com pretensões constitucionais. Já Klabbers, Peters e Ulfstein (2009) argumentam que há um movimento crescente de constitucionalização do direito internacional, no qual a ONU atua como um dos principais atores, especialmente por meio de suas agências especializadas.

De fato, as Nações Unidas exercem um papel significativo no enfrentamento de grandes problemáticas globais, para além da política internacional em sentido estrito. Organizações vinculadas à ONU, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outras, contribuem de maneira relevante para a produção e disseminação de normas jurídicas que se aproximam de parâmetros constitucionais em âmbitos específicos da sociedade global. Essas instituições, por meio de suas ações normativas e programáticas, buscam responder a desafios globais contemporâneos, como a crise climática, a desigualdade social e a proteção dos direitos humanos (Klabbers *et al.*, 2009; Falk, 2000).

O fato de que se cultivam “ilusões constitucionais” – fantasmas de constituição de um Estado global – foi suficientemente demonstrado pela polêmica crítica a essas ambições. De fato, transpõe-se o pensamento constitucional típico do Estado Nacional de forma acrítica as relações globais, sobrecarregando-se a ONU com a pretensão de normatizar uma constituição cosmopolita como se esta fosse um inflado coletivo nacional-estatal (Teubner, 2016, p.97).

Segundo Holmes (2019), observa-se uma pluralidade de novas teorias constitucionais que convergem ao evidenciar o papel emergente de formas de regulação social que não se originam dos sistemas políticos tradicionais nem das autoridades estatais nacionais, como também sustenta Marcelo Neves (2009). Dentre essas abordagens, uma das mais proeminentes, segundo o autor, é a teoria do constitucionalismo pluralista transnacional, desenvolvida por Teubner. Embora reconheça a relevância e a originalidade dessa proposta teórica, Holmes (2019) destaca que ela ainda apresenta certas limitações, especialmente no que se refere à articulação entre os diversos sistemas normativos e à efetividade dos mecanismos de responsabilização no âmbito transnacional.

Essas limitações não são apenas suas, mas talvez os limites da tentativa de conceber a democracia para além do Estado-nação. Ao insistir na ideia de que existem “constituições transnacionais” como uma espécie de equivalente funcional às constituições democráticas (nacionais), o pluralismo constitucional transnacional parece ignorar algumas características importantes das formas em evolução da ordem social global, que as tornam radicalmente diferentes das formas moldadas pelo constitucionalismo (nacional) moderno (Holmes, 2019, p. 63).

Dentre as múltiplas problemáticas emergentes no século XXI, mencionadas na presente seção, a crise climática e o iminente colapso ambiental assumem posição de destaque, não apenas pela gravidade de seus impactos, mas também por evidenciarem os limites estruturais do constitucionalismo tradicional, centrado nos Estados Nacionais. Nesse contexto, tais fenômenos despontam como desafios urgentes que demandam uma reformulação profunda do paradigma constitucional e da própria organização jurídica global. A incapacidade dos atuais modelos cons-



titucionais de lidar com questões transnacionais, como as mudanças climáticas, escancara a necessidade de novas formas de regulação e coordenação além das fronteiras estatais. O exemplo recente das enchentes em Porto Alegre, no Brasil, representa de forma concreta essa insuficiência, revelando como determinadas crises globais não podem ser adequadamente enfrentadas a partir das estruturas constitucionais existentes — um tema que será aprofundado nas próximas seções.

### 3 AS ENCHENTES DE MAIO DE 2024 EM PORTO ALEGRE/RS: CONTEXTO E DESDOBRAMENTOS DE UMA CRISE CLIMÁTICA

As crises enfrentadas pela teoria da constituição e pelo constitucionalismo no século XXI decorrem de uma série de fatores e problemáticas que se intensificaram ao longo dos anos. Dentre essas, destacam-se a crise climática e o colapso ambiental, que se configuram como desafios centrais da contemporaneidade. Embora seus efeitos se manifestem no interior das fronteiras territoriais dos Estados nacionais, suas causas frequentemente transcendem essas delimitações. Trata-se, portanto, de fenômenos marcadamente transnacionais, cuja complexidade escapa à capacidade regulatória dos ordenamentos constitucionais estatais. Como exemplo, pode-se citar o desmatamento da Floresta Amazônica, cujos impactos não se restringem ao território brasileiro, mas contribuem significativamente para o aumento das temperaturas médias globais (Wedy, 2018).

Ademais, as causas das mudanças climáticas são múltiplas e interconectadas, envolvendo práticas como a geração de energia a partir de fontes fósseis, a produção industrial, o desmatamento de florestas, o uso de meios de transporte movidos a combustíveis fósseis, a produção agropecuária intensiva — especialmente aquela que emite grandes volumes de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e metano —, o consumo excessivo de recursos naturais, bem como a demanda energética de edificações urbanas. Embora essas atividades sejam, em grande parte, realizadas no interior dos territórios dos Estados nacionais, seus efeitos ultrapassam fronteiras, impactando o equilíbrio climático global. Entre as consequências já observadas, estão o aumento das temperaturas médias; a intensificação de eventos extremos, como tempestades e secas prolongadas; o aquecimento e a elevação do nível dos oceanos; a perda de biodiversidade; a insegurança alimentar; os riscos à saúde pública; o agravamento da pobreza e os deslocamentos populacionais forçados (Nações Unidas, *online*, p. 4).

Outrossim, a temperatura média do planeta aumentou 0,74% desde o final de 1800. Nos 382 meses que antecederam o ano de 2016, a temperatura foi mais alta que a média do século XX, sendo que 2016 foi o ano mais quente desde 1880, superando, inclusive, os anos de 2021 e 2022. Segundo as previsões científicas, até o ano de 2100, o aumento da temperatura vai variar entre 1,8°C e 4°C e, ainda que as temperaturas aumentem apenas 1,8°C, essa elevação será superior a qualquer variação positiva de temperatura nos últimos 10 mil anos. Além disso, o nível médio do mar subiu de 10 a 20 centímetros durante o século XX, e um aumento adicional de 18 a 59 centímetros deve ocorrer até o ano de 2100, uma vez que, com temperaturas elevadas, as calotas de gelo derretem, causando a expansão do volume do oceano e aumentando o nível do mar (Miranda, 2023).

As atividades humanas configuram-se como as principais fontes das alterações climáticas, destacando-se, entre elas, o uso de fontes de energia baseadas em combustíveis fósseis, o desmatamento e os processos produtivos insustentáveis na agricultura, especialmente a monocultura. Tais práticas têm provocado impactos negativos significativos para os seres humanos, incluindo o aumento da frequência e intensidade de ondas de calor, que resultam em doenças e



mortes; a intensificação de períodos de seca e o consequente risco elevado de incêndios florestais; o agravamento da poluição atmosférica; o aumento da ocorrência de precipitações extremas, associadas a enchentes que ocasionam danos materiais e humanos; e a elevação do nível do mar, que intensifica as inundações costeiras, gerando vítimas e prejuízos econômicos substanciais. Além disso, os ecossistemas naturais e o patrimônio cultural também se encontram vulneráveis e expostos aos efeitos adversos das mudanças climáticas (Wedy, 2018).

A água, um dos recursos essenciais para a sobrevivência humana no planeta, também é significativamente afetada pelas mudanças climáticas, sobretudo no que diz respeito ao seu suprimento. O aumento das temperaturas globais tem provocado a diminuição dos reservatórios hídricos, impactando tanto os ecossistemas quanto a subsistência de populações em diversas regiões do mundo. O consumo excessivo em contextos de escassez intensifica a competição pelo recurso, tornando a água um bem cada vez mais disputado. Essa dinâmica tem causado a redução do escoamento superficial e da recarga natural dos aquíferos. Além disso, algumas regiões dependem do gelo acumulado nos picos montanhosos como importante reservatório de água. Contudo, devido ao aquecimento global e ao aumento da severidade dos verões, observa-se uma considerável retração dessas massas de gelo ao longo dos anos (Wedy, 2018).

Por fim, Wedy (2018) destaca uma série de efeitos adversos do aumento das temperaturas globais sobre os ecossistemas, cujas implicações se estendem não apenas à natureza em si, mas também à sustentabilidade das formas de vida humana. As alterações climáticas têm provocado mudanças significativas na biodiversidade, inclusive no deslocamento de espécies que migram em busca de ambientes com condições térmicas mais estáveis. Ademais, a capacidade de resiliência dos ecossistemas — especialmente no que se refere à mitigação de eventos extremos, como secas, enchentes e tempestades — encontra-se severamente comprometida.

Ecossistemas estão sendo diretamente afetados pelas mudanças climáticas, inclusive mudanças na biodiversidade e na localização das espécies que se deslocam em busca de temperaturas mais amenas. A capacidade dos ecossistemas para moderar as consequências de secas, enchentes e tempestades têm diminuído. O aquecimento dos oceanos e a sua acidificação estão modificando e danificando a vida no mar. Peixes e outros seres vivos marinhos móveis e também imóveis, como os corais, estão sofrendo essas perigosas consequências decorrentes da alteração do seu *habitat*. Consequências do aquecimento global somam-se à pesca descontrolada e à poluição das zonas costeiras, que afetam negativamente a atividade pesqueira para consumo humano e as comunidades que dela dependem (Wedy, 2018, p. 355).

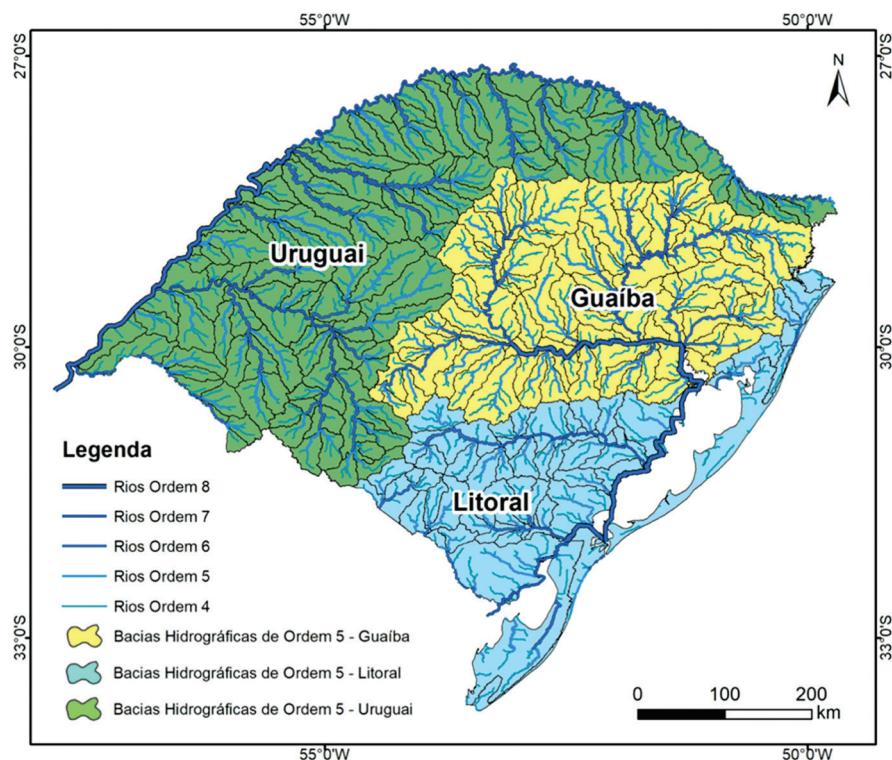
Infelizmente, há registros concretos e recentes que ilustram os impactos da crise climática no século XXI. Um exemplo emblemático ocorreu no Brasil, com a cheia registrada na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, em maio de 2024. Trata-se do maior evento de inundação já registrado na cidade desde o início da série de monitoramento meteorológico. Segundo dados do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), foram acumulados 513,6 milímetros de chuva ao longo do mês — o maior volume já registrado para o período desde o início das medições sistemáticas —, valor significativamente superior à média de 112,8 mm para o mês de maio, calculada com base no período de 1911 a 2020 (Fleury, 2024).



O volume extraordinário de chuvas também ocorreu em centenas de outras cidades do Rio Grande do Sul, culminando no aumento do nível de rios que desembocam no Guaíba, corpo d'água às margens do qual a cidade foi erigida, fazendo com que atingisse uma altura recorde. A partir daí, em uma sucessão de acontecimentos, todo o sistema hídrico da capital entrou em colapso, ocorrendo alagamentos, submergindo bairros inteiros, com desabastecimento de água potável, transbordamento da rede pluvial e da rede de esgotos, desabastecimento elétrico generalizado, dentre muitas outras consequências (Fleury, 2024, p. 38).

A região afetada pela cheia está inserida na bacia hidrográfica do Guaíba, uma das três principais bacias hidrográficas do Estado do Rio Grande do Sul. De acordo com Silveira (2020), essa bacia é composta pelas sub-bacias dos rios Jacuí, Taquari, Caí, Sinos e Gravataí, abrangendo uma área total de aproximadamente 84.763,54 km<sup>2</sup>. Todas essas sub-bacias confluem para o lago Guaíba, um corpo d'água com cerca de 468 km<sup>2</sup> de extensão e profundidade média em torno de dois metros. A cidade de Porto Alegre, capital do Estado, está situada às margens do Guaíba, e diversos de seus principais pontos turísticos encontram-se localizados em sua orla, como a Usina do Gasômetro, o Estádio Beira-Rio, o Anfiteatro Pôr do Sol e a Fundação Iberê Camargo.

**Figura 1** – Bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul



Fonte: <https://plataformahuman.com.br/razoes-da-tragedia-no-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

**Figura 2** – Localização de Porto Alegre às Margens do Lago Guaíba



Fonte: <https://portoimagem.wordpress.com/lago-guaiba/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Desde 1941, a capital gaúcha não enfrentava uma cheia de proporções tão severas. Naquele ano, Porto Alegre contava com aproximadamente 272 mil habitantes, dos quais cerca de 70 mil — equivalentes a 26% da população — foram diretamente afetados pelo evento. A enchente teve duração de 40 dias, sendo 22 deles marcados por chuvas intensas. O nível máximo das águas atingiu 4,75 metros no dia 8 de maio, superando significativamente a cota de referência do cais do porto, fixada em 3,00 metros. Como resposta ao desastre, foi construída uma estrutura de contenção com 2.647 metros de extensão em concreto armado ao longo da atual Avenida Mauá, conhecida como “Muro da Mauá” (Silveira, 2020)

Oitenta e três anos após a enchente de 1941, o Estado do Rio Grande do Sul voltou a enfrentar um evento hidrológico extremo em 2024. Na ocasião, o nível do Lago Guaíba atingiu a marca recorde de 5,35 metros, superando significativamente os registros anteriores. Segundo levantamento da Prefeitura de Porto Alegre, aproximadamente 157 mil moradores foram diretamente afetados pela inundação. Estudos recentes indicam que, em razão das mudanças climáticas, eventos dessa magnitude tornaram-se ao menos duas vezes mais prováveis no estado. De acordo com a Rede Mundial de Atribuição (*World Weather Attribution* – WWA), as alterações climáticas intensificaram as chuvas no Rio Grande do Sul entre 6% e 9%, contribuindo diretamente para a severidade do evento (Observatório do Clima, 2024).

**Figura 3** – Porto Alegre antes e depois das enchentes de maio de 2024



Fonte: <https://scc10.com.br/cotidiano/tempo/imagens-de-satelite-mostram-antes-e-durante-enchente-em-porto-alegre/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Das cinco maiores enchentes do Lago Guaíba registradas desde 1941, quatro ocorreram no século XXI, sendo todas elas nos últimos oito anos. Em 2023, Porto Alegre já havia enfrentado episódios significativos de alagamentos, com níveis elevados de precipitação e impactos urbanos relevantes, embora sem ultrapassar a marca de 1941. A enchente de 1941, à época, surpreendeu a população e as autoridades pela magnitude do evento e pela ausência de sistemas de previsão e contenção eficazes. Por outro lado, a enchente de 2024 não pode ser classificada como um evento inesperado. Estudos e projeções anteriores já alertavam para a possibilidade de o Lago Guaíba atingir níveis críticos, sobretudo diante do agravamento dos efeitos das mudanças climáticas e da maior frequência de eventos extremos (Monitchele, 2024).

As enchentes em Porto Alegre evidenciam que a crise climática não é um fenômeno futuro, mas uma realidade presente. No entanto, é importante destacar que a cidade se expandiu sobre o lago Guaíba ao longo das décadas por meio de sucessivos aterros. Diversos marcos urbanos e edificações emblemáticas da capital gaúcha foram construídos sobre essas áreas aterradas, como o Mercado Público, o Paço Municipal, a Rodoviária, o Aeroporto Internacional Salgado Filho, o Museu de Arte do Rio Grande do Sul (MARGS), a Casa de Cultura Mario Quintana (CCMQ) e a Usina do Gasômetro. Esse processo de ocupação e artificialização da borda do Guaíba ilustra a apropriação de áreas originalmente pertencentes ao seu domínio natural. Assim, pode-se interpretar que, diante dos eventos extremos de cheia, o Guaíba apenas retomou espaços que lhe foram historicamente subtraídos (Vargas, 2019).

**FIGURA 4** – Mercado público e paço municipal de Porto Alegre



Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/chuva-suspende-limpeza-do-mercado-publico-de-porto-alegre>. Acesso em: 12 fev. 2025.

**FIGURA 5** – Centro histórico de Porto Alegre durante as enchentes de maio de 2024



Fonte: <https://www.bloomberglinea.com.br/2024/05/13/enchentes-no-rio-grande-do-sul-expoem-a-vulnerabilidade-climatica-da-america-latina/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

As enchentes ocorridas em maio de 2024 em Porto Alegre ocasionaram diversos problemas para a capital gaúcha. A principal questão reside em como a cidade poderá se adaptar a essa nova realidade, considerando que novos eventos de inundação são iminentes. A capital apresenta falhas no planejamento voltado para a adaptação às mudanças climáticas, desigualdades sociais que dificultam uma resposta eficiente, desafios na implementação de políticas públicas e baixa participação da sociedade civil, atribuída à insuficiente sensibilização e mobilização social (Fleury, 2024).

Além das adaptações que Porto Alegre deverá implementar, tendo em vista que os efeitos da crise climática já se manifestam na cidade, a enchente de 2024 suscita reflexões acerca dos impactos irreversíveis gerados pela mudança climática. Tal cenário evidencia o fracasso do direito estatal em responder adequadamente à problemática ambiental, dado que a emergência de novos desafios ambientais e climáticos demanda uma transição no constitucionalismo, atualmente insuficiente para enfrentar esses dilemas, conforme discutido por Teubner (2016).

#### 4 UM NOVO CONSTITUCIONALISMO FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE DAS ENCHENTES DE PORTO ALEGRE/RS

Embora a teoria do constitucionalismo pluralista transnacional de Teubner apresente algumas deficiências teóricas — como a dificuldade de operacionalizar juridicamente os diversos centros normativos autônomos e a ausência de critérios claros para a legitimação democrática desses espaços —, ela ainda se mostra altamente pertinente para a análise das complexas crises enfrentadas no século XXI. Em especial, sua abordagem permite compreender dinâmicas regulatórias que extrapolam os limites do Estado-nação e envolvem múltiplos atores sociais e institucionais. Um exemplo emblemático dessa utilidade analítica é a crise climática, cujos impactos exigem respostas coordenadas em escala global e desafiam os modelos constitucionais tradicionais. A enchente ocorrida em Porto Alegre, no Brasil, em maio de 2024, ilustra essa realidade: a magnitude do desastre revelou a limitação das respostas estatais isoladas e a necessidade de uma articulação entre diferentes sistemas sociais — como o direito, a ciência, a economia e o meio ambiente —, algo que a teoria de Teubner busca precisamente captar ao propor um constitucionalismo que reflita a pluralidade normativa da sociedade contemporânea.

Atualmente, ainda se busca enfrentar a crise climática e seus impactos por meio de instrumentos do constitucionalismo tradicional, formulado nos séculos anteriores. Em outras palavras, tenta-se enquadrar soluções para a emergência climática dentro de constituições nacionais, cuja eficácia normativa está restrita aos limites dos Estados Nacionais (Teubner, 2016).

No contexto brasileiro, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233, de 2019, denominada “PEC da Estabilidade Climática”, que propõe a inclusão do princípio da manutenção da estabilidade climática entre os fundamentos da ordem econômica. A proposta também estabelece que o poder público deverá adotar medidas de mitigação das mudanças climáticas e de adaptação aos seus efeitos adversos. Para tanto, pretende-se acrescentar o inciso X ao artigo 170 e o inciso VIII ao parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:



**X – manutenção da estabilidade climática, adotando ações de mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos.**

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

**VIII – adotar ações de mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos** (Brasil, 2019, grifo nosso).

A mera inserção, no texto constitucional, do compromisso do Brasil com a estabilidade climática não é suficiente para enfrentar de maneira eficaz a complexidade da crise climática. Isso se deve ao fato de que os fatores que impactam o clima ultrapassam os limites territoriais dos Estados Nacionais, sendo impulsionados, em grande medida, por atores transnacionais, como as empresas transnacionais (Teubner, 2016).

A insuficiência do constitucionalismo tradicional para lidar com catástrofes ambientais — como a que ocorreu em Porto Alegre — evidencia, conforme argumenta Teubner (2016, p. 107), que “no mar da globalidade, formam-se apenas ilhas de constitucionalidade”. Tal afirmação revela uma nova configuração constitucional global, na qual coexistem múltiplas ordens normativas independentes. Nesse cenário, não apenas os Estados constituem ordens jurídicas legítimas, mas também instituições sociais autônomas, como o sistema econômico e as grandes corporações transnacionais, que desempenham papel central nas dinâmicas que provocam a mudança climática.

Essas transformações demonstram que as consequências ambientais, ainda que se manifestem localmente — como no caso da capital gaúcha —, são resultantes de uma complexa rede de interações globais, as quais desafiam os marcos normativos clássicos do constitucionalismo estatal.

Segundo Teubner (2016), problemáticas globais como a crise climática têm provocado o surgimento do que o autor denomina de “nova questão constitucional”. Essa noção se refere ao desafio de responder, por meio de estruturas constitucionais, a dinâmicas que ultrapassam as fronteiras territoriais dos Estados nacionais, como é o caso das mudanças climáticas. Nesse contexto, surgem não apenas dificuldades jurídicas de regulação de atores transnacionais — como as grandes corporações —, mas também questões constitucionais no sentido estrito, tais como a limitação da eficácia das normas constitucionais ambientais diante da atuação extraterritorial desses agentes, a insuficiência dos mecanismos de responsabilização internacional e a falta de instrumentos constitucionais adequados à governança global do clima.

Assim, o constitucionalismo moderno se encontra em crise diante da destruição ambiental, na medida em que sua arquitetura institucional está fundada na soberania estatal e no território como critério de aplicação normativa. A crise climática, no entanto, não respeita essas fronteiras: seus efeitos são transnacionais, e suas causas envolvem uma multiplicidade de agentes dispersos globalmente. A crise ambiental ocorrida em Porto Alegre, por exemplo, não pode ser atribuída exclusivamente a fatores locais, mas deve ser compreendida como expressão de um fenômeno climático global, intensificado por decisões políticas e econômicas tomadas em múltiplas escalas — locais, nacionais e transnacionais.



Catástrofes como a que ocorreu em Porto Alegre evidenciam que as problemáticas contemporâneas relacionadas à crise climática ultrapassam os limites do Estado nacional. Embora tais eventos se manifestem em territórios específicos, suas causas e as estratégias necessárias para enfrentá-los não se restringem à atuação de um único país. Conforme argumenta Teubner (2016), esses desafios configuram uma nova categoria de problemas constitucionais que transcendem as fronteiras estatais, situando-se em processos políticos transnacionais e, ao mesmo tempo, fora do âmbito das instituições políticas formalmente estabelecidas.

Esses problemas emergem, sobretudo, em esferas privadas da sociedade global — como nas corporações transnacionais e no sistema econômico globalizado — que operam com lógicas normativas próprias, frequentemente à margem ou além do controle dos ordenamentos constitucionais estatais. Nessa perspectiva, a crise climática impõe ao constitucionalismo a necessidade de repensar sua estrutura e seu alcance, de modo a lidar com uma realidade na qual o poder normativo e os impactos ambientais não estão mais restritos ao espaço jurídico nacional.

Dante desse cenário, o autor propõe a emergência de um constitucionalismo transnacional, cuja configuração ainda é incerta. Teubner (2016) destaca que não está claramente definido se esse novo paradigma jurídico representa uma doutrina de Direito Constitucional, uma teoria sociológica, um programa político ou mesmo uma utopia social. O que se evidencia, no entanto, é a necessidade de repensar os limites do constitucionalismo tradicional, que se mostra insuficiente para regular as complexas interações globais que geram impactos ambientais localizados, mas de origem difusa e transnacional.

O questionamento central levantado por Teubner (2016) em relação ao surgimento de um novo constitucionalismo é: quem seriam os seus sujeitos constituintes, caso não mais os Estados nacionais? Nesse contexto, o autor aponta que diversos atores não estatais passaram a ocupar papéis relevantes na conformação de ordens normativas transnacionais. Um exemplo emblemático é o da *International Organization for Standardization* (ISO), uma entidade internacional responsável pela formulação de normas técnicas e econômicas reconhecidas globalmente. Segundo Teubner, organizações, como a ISO, emancipam-se de seus correspondentes nacionais e desenvolvem estruturas normativas próprias, que se aproximam de uma funcionalidade constitucional.

Essas normas passam a operar como princípios estruturantes que vinculam não apenas Estados, mas também agências reguladoras, especialistas, grupos de interesse e setores produtivos, influenciando diretamente processos decisórios e mecanismos de autorregulação. Ao fazê-lo, essas organizações articulam elementos típicos do constitucionalismo, como princípios materiais de decisão, estruturas procedimentais e discursos institucionalizados, ainda que fora do arcabouço tradicional do Estado de Direito. Trata-se, portanto, de uma forma emergente de constitucionalismo transnacional, cuja legitimidade e efetividade ainda estão em construção.

Outras formas de autorregulação constitucional foram descobertas pelo consenso de empresas como a Social Accountability International, que desenvolve, como uma ONG com representantes de diversos interesses, standards de direito do trabalho, orientando-se pelas normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Declaração de Direitos Humanos da ONU. Outra forma de organização é a Caux Round Table (CRT), uma rede internacional de líderes conscientes que buscam fomentar um capitalismo moral. E



nas instituições de resolução de conflitos da lex mercatória, do direito autoconstituído da economia global, criou-se nesse ínterim uma hierarquia normativa, em cujo topo figuram normas constitucionais, princípios, princípios processuais e standards de direitos fundamentais, sob o título “ordre public d’arbitrage international” (Teubner, 2016, p. 115).

Entretanto, a proposta de reconhecimento de novos sujeitos constitucionais capazes de enfrentar a crise climática encontra importantes barreiras teóricas e políticas. Teubner (2016) argumenta que regimes transnacionais — tais como organizações normativas internacionais e entidades privadas com atuação global — podem ocupar posições centrais no processo de constitucionalização fora dos marcos estatais tradicionais. No entanto, essa perspectiva ainda enfrenta forte resistência por parte de correntes do constitucionalismo que permanecem ancoradas no modelo clássico do Estado nacional.

Para essas correntes mais tradicionais, apenas entidades dotadas das características fundamentais do Estado — território, povo, governo e, sobretudo, soberania — seriam capazes de constituir uma ordem constitucional legítima. Em outras palavras, somente organizações politicamente organizadas nos moldes do Estado moderno poderiam ser consideradas “constitucionáveis”, o que exclui, *a priori*, organizações internacionais e regimes transnacionais, especialmente aqueles de natureza privada (Reck; Damasceno; Taroco, 2022).

Contudo, essa visão restritiva não pode ser compreendida como uma simples negação do Direito Internacional. É importante destacar que o Direito Constitucional e o Direito Internacional são ramos autônomos, ainda que interdependentes. O Direito Internacional, por sua vez, há muito reconhece a atuação de organizações internacionais e outros sujeitos de direito além do Estado — como é o caso das organizações intergovernamentais, empresas transnacionais e, em certas circunstâncias, até indivíduos (Reck; Damasceno; Taroco, 2022).

Nesse sentido, a proposta de um constitucionalismo transnacional não se opõe à existência do Direito Internacional, mas propõe uma nova forma de pensar os processos de normatização e legitimidade em escala global, especialmente frente a problemas que não podem mais ser solucionados exclusivamente dentro das fronteiras estatais (Reck; Damasceno; Taroco, 2022). A crise climática, por sua natureza transnacional, exige justamente essa ampliação do debate constitucional para além dos limites da soberania estatal tradicional.

Faltaria aos pretensos processos de constitucionalização para além do Estado um subsístrato social capaz de constituir o objeto adequado para as constituições. A ausência de capacidade constitucional dessas “formações” seria comprovada por uma impressionante lista de carências. Faltariam aos regimes transnacionais as seguintes características, que fundamentam a capacidade constitucional de um ordenamento:

- um demos como coletivo da constituição;
- a dialética de um poder constituinte – poder constituído;
- a dinâmica da formação do poder e da vontade política;
- a legitimação a partir do consenso democrático de todos os afetados;
- a infraestrutura de um pluralismo político;
- o superavit simbólico de um mito fundacional coletivo (Teubner, 2016, p. 120).

Embora Teubner (2016) reconheça a crise do constitucionalismo moderno diante de desafios globais, como a crise climática e seus efeitos sentidos nos territórios dos Estados nacionais, ele propõe caminhos teóricos para repensar e expandir o alcance do constitucionalismo. O autor rejeita a concepção segundo a qual apenas os Estados-nação poderiam ser considerados sujeitos constitucionais legítimos, sustentando que estes não representam o único substrato possível para a constituição de ordens normativas.

Nesse sentido, Teubner (2016) propõe três deslocamentos fundamentais no conceito de substrato constitucional, os quais permitiriam a emergência de um constitucionalismo transnacional: (a) o primeiro é o desacoplamento entre constituição e Estado, o que abriria espaço para que ordens políticas transnacionais — como regimes regulatórios especializados em temas específicos — fossem reconhecidas como capazes de desenvolver estruturas constitucionais próprias; (b) o segundo consiste no desacoplamento entre constituição e política institucionalizada, possibilitando que setores parciais da sociedade civil global — como redes de especialistas, organizações não estatais e fóruns transnacionais — sejam considerados sujeitos constitucionais, mesmo que não estejam vinculados a instituições políticas formais; e (c) por fim, o autor propõe o desacoplamento entre constituição e processos de poder, destacando que as funções constitucionais de garantir direitos e impor limitações podem ser exercidas também em contextos de comunicação social que não se estruturam a partir do poder político ou jurídico tradicional, mas que, ainda assim, demandam regulação e legitimação normativa.

Essas transformações apontam para um modelo de constitucionalismo funcional e pluralista, que reconhece a multiplicidade de ordens sociais autônomas atuando em escala global — o que se mostra especialmente relevante no enfrentamento de problemas sistêmicos, como a mudança climática.

Apesar dessas amplas modificações, talvez fosse aconselhável que essas ordens sociais ainda se ativessem ao próprio conceito de constituição. Conceitos alternativos — como, por exemplo, “metarregulação”, “normas irrenunciáveis” ou “princípios jurídicos” — não chegam sequer a aproximar-se da complexidade do conceito de constituição. A rica história das constituições dos Estados-nação tem muitas lições a dar. O que se pede é que o conceito de sujeito constitucional talhado para o Estado-nação seja generalizado e reespecificado para os equivalentes existentes tanto no plano transnacional quanto na sociedade civil (Teubner, 2016, p. 121-122).

Portanto, Teubner (2016) suscita a discussão sobre se determinadas problemáticas globais devem ser reguladas exclusivamente pelas proposições normativas das constituições estatais, ou se, alternativamente, as instituições sociais autônomas devem desenvolver constituições próprias, com mecanismos próprios de autorregulação e imposição de sanções. De fato, ainda que o constitucionalismo moderno tenha sido consolidado em praticamente todos os Estados nacionais, ele vem sendo enfraquecido pela transferência de competências do Estado para organizações, regimes e redes transnacionais, bem como pela incapacidade dos Estados nacionais em resolver de forma efetiva os complexos desafios impostos pela crise climática.

Em Porto Alegre, embora se reconheça a importância da adaptação local às mudanças climáticas e a necessidade de a cidade se organizar para enfrentar tais desafios no âmbito municipal, é fundamental compreender que o enfrentamento da crise climática transcende as esferas local e nacional. A elaboração de estratégias eficazes requer um planejamento articulado em nível global.

Os impactos da crise climática sentidos em Porto Alegre não podem ser mitigados apenas por medidas físicas de contenção, como diques e muros de proteção contra enchentes. É imprescindível que ações coordenadas em escala mundial sejam implementadas para, no mínimo, estabilizar o avanço das mudanças climáticas. Caso contrário, cidades como Porto Alegre continuarão a sofrer os efeitos progressivamente intensificados da crise, tornando seus planos locais de combate a enchentes cada vez mais insuficientes diante de eventos hidrológicos extremos e recorrentes (Fleury, 2024).

Portanto, a crise das enchentes ocorrida em maio de 2024 em Porto Alegre evidencia as limitações dos Estados nacionais diante dos desafios globais contemporâneos e ressalta a crescente necessidade de uma constituição intrínseca aos sistemas sociais parciais globalizados. O agravamento da problemática de coordenação das questões atuais decorre da insuficiência da dominância política dos Estados nacionais para enfrentar determinados problemas, como a crise ambiental.

Nesse contexto, Teubner (2016) destaca a ausência de uma instância limitadora eficaz, capaz de conter os dilemas enfrentados pela sociedade mundial e regular os conflitos decorrentes dessa complexidade normativa e política. Essa lacuna normativa representa um desafio crucial para o constitucionalismo contemporâneo, cuja resposta ainda carece de consolidação teórica e prática. De tal maneira, é fundamental reconhecer que a criação de uma instância limitadora — seja por meio de um constitucionalismo transnacional fortalecido, de mecanismos globais de governança climática ou de uma reconfiguração das ordens normativas atuais — constitui um campo promissor para futuras investigações e formulações políticas.

Como medidas propostas para mitigar os efeitos adversos da enchente que atingiu Porto Alegre em maio de 2024, foram consideradas diversas alternativas, tais como: a construção de novos muros de contenção, o reforço das estruturas já existentes no entorno do Cais Mauá, a instalação de mais comportas, a aquisição de novas bombas hidráulicas, a remoção de populações residentes em áreas de risco, a elevação dos diques, o aumento da permeabilidade do solo urbano e a criação de novas zonas de absorção hídrica. Paralelamente, a população tem exigido das autoridades respostas imediatas tanto para a recuperação quanto para a prevenção de novos desastres. No entanto, a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, nas esferas municipal (prefeitura e câmara de vereadores), estadual (governo e assembleia legislativa) e federal (presidência da república e congresso nacional), revela-se, por si só, insuficiente para garantir que eventos semelhantes não voltem a ocorrer ou que, diante de sua repetição, as medidas adotadas sejam plenamente eficazes na prevenção de danos significativos.

A busca por soluções eficazes para o enfrentamento da crise climática e de seus efeitos — como os sentidos pelas populações de Estados nacionais, a exemplo do ocorrido na capital gaúcha — desafia os fundamentos do constitucionalismo moderno. Segundo Teubner (2016), esse impasse decorre, em grande medida, da transnacionalização e da privatização do político, fenômenos que deslocam o centro decisório e normativo das instituições estatais para esferas privadas e transfronteiriças.

Portanto, com base em Teubner (2016), a resposta aos desafios contemporâneos — como aqueles representados pela crise climática — reside no surgimento de regimes transnacionais, nos quais o Estado deixa de ocupar uma posição central e exclusiva na produção normativa. Nesse contexto, o autor propõe o conceito de “constitucionalismo societal” ou “constitucionalismo



fragmentado”, segundo o qual cada sistema social funcional (econômico, ambiental, tecnológico, entre outros) pode desenvolver suas próprias normas constitutivas, com mecanismos internos de autorregulação e responsabilização. Aplicado à crise climática, esse modelo destaca a importância dos sistemas econômico e ambiental, cuja articulação e coordenação são essenciais para enfrentar de forma eficaz o colapso ecológico em curso, superando as limitações das respostas centralizadas e estatais. Os sistemas são unidades sociais funcionais e autônomas que operam com base em uma lógica interna própria, isto é, cada sistema se organiza em torno de um código binário específico e desenvolve suas normas e estruturas de forma relativamente autorreferencial.

O sistema ambiental é utilizado por Teubner para demonstrar a tendência de expansão de determinados sistemas sociais diante da ausência ou insuficiência dos sistemas político e jurídico no cenário global. Esse sistema, dotado de relativa autonomia funcional, desenvolveria, em um estágio inicial, o que o autor denomina de constituições — ou seja, estruturas normativas com características constitucionais, originadas a partir de processos de auto-constitucionalização de ordens globais sem o respaldo direto do Estado. Trata-se da formação de uma nova ordem jurídica, com status constitucional, que emerge da autorregulação de sistemas sociais transnacionais. Essa configuração torna tais constituições mais adaptáveis e funcionalmente adequadas à complexidade da sociedade mundial, favorecendo respostas mais ágeis às dinâmicas globais e aos processos de expansão funcional desses sistemas. Nesse sentido, o conceito de constitucionalismo fragmentado refere-se à auto-constitucionalização de cada sistema (econômico, ambiental, cultural, entre outros), conforme discutido por Costa e Rocha (2018).

Teubner teoriza uma solução para o enfrentamento de crises complexas, como a crise climática, a partir do reconhecimento da insustentabilidade de uma unidade normativa global do Direito. Para o autor, é inviável a constituição de um metanível jurídico capaz de resolver todos os conflitos normativos em escala global, o que conduz inevitavelmente à fragmentação jurídica e à necessidade de compatibilização entre os diversos sistemas normativos parciais. Tal compatibilização depende do estabelecimento de uma lógica em rede, na qual, por exemplo, o sistema econômico possa ser harmonizado com o sistema ambiental (Holmes, 2019).

A proposta de autonomia funcional do sistema ambiental busca responder a essa lacuna por meio de um modelo que concilia dois projetos simultâneos e, por vezes, conflitantes — como já advertia Rocha (2019): de um lado, a vontade de produzir modelos estáveis de organização da realidade social; de outro, a consciência de que tal realidade é marcada por constante indeterminação e pela irrepresentabilidade do mundo social. Nessa perspectiva, Teubner sustenta que não apenas o Estado pode ser portador de uma constituição, mas que os próprios sistemas sociais — como o ambiental, o econômico ou o científico — podem desenvolver estruturas constitucionais internas, dotadas de normas fundamentais, mecanismos de autorrestrição, formas de controle e critérios próprios de legitimidade (Reck; Damasceno; Taroco, 2022).

A defesa de Teubner reforça, portanto, que a constitucionalização pode ocorrer fora do aparato estatal, sendo possível aos sistemas sociais funcionarem de modo autônomo, com autorregulação e reprodução com base em seus próprios elementos normativos. Ainda que esses sistemas possam exercer influência recíproca — ocorre, por exemplo, quando o sistema econômico impacta o sistema ambiental —, preservam, em sua essência, a autonomia funcional, o que caracteriza o modelo de constitucionalismo fragmentado (Costa; Rocha, 2018).



A mitigação efetiva da crise climática requer uma nova configuração institucional global, iniciando por uma transformação do próprio constitucionalismo. Para isso, é necessário repensar os sujeitos constitucionais, ampliando a participação de atores transnacionais — como as corporações multinacionais — nos debates e compromissos relacionados à mitigação e adaptação climática. Considerando que esses agentes operam além dos limites territoriais dos Estados e, em muitos casos, contribuem significativamente para os índices globais de poluição, sua inclusão em uma arquitetura normativa mais abrangente e vinculante é essencial (Teubner, 2016).

Observa-se uma crescente tensão entre empresas transnacionais, dinâmicas econômicas globais e a preservação ambiental — tensão esta intensificada pela globalização, à medida que as fronteiras estatais deixam de funcionar como barreiras significativas entre esferas sociais, econômicas, culturais e ambientais. Nesse cenário, embora previsões constitucionais, como as contidas na Constituição Federal de 1988, e legislações infraconstitucionais específicas possam contribuir para fortalecer políticas locais de adaptação — como no caso de Porto Alegre, diante dos efeitos da crise climática —, tais medidas são, por si só, insuficientes para conter o avanço do problema em escala planetária.

## CONCLUSÕES

Com isso, a partir da perspectiva de Gunther Teubner, o enfrentamento de desastres complexos, a exemplo das enchentes em Porto Alegre, exige mais do que uma resposta estatal centralizada. A sua teoria do constitucionalismo societal propõe que diversos sistemas sociais — e não apenas o Estado — desenvolvam mecanismos próprios de autorregulação, responsabilização e coordenação entre si, em um arranjo normativo mais plural, descentralizado e adaptativo.

Cada sistema se organizaria de maneira a responder a problemática do presente artigo da seguinte maneira: (a) o sistema ambiental deveria estabelecer parâmetros ecológicos mínimos de sustentabilidade urbana (ex.: limites de ocupação em áreas de risco, regras de permeabilidade do solo); (b) o sistema econômico poderia internalizar o risco ambiental nos investimentos, seguros, obras de infraestrutura e no setor imobiliário (evitando construção em áreas de alagamento); (c) o sistema jurídico deveria criar normas que regulem de forma preventiva e reparatória o uso do solo, a responsabilização por danos ambientais e o planejamento urbano; (d) o sistema científico-tecnológico ofereceria modelos preditivos e soluções baseadas em dados sobre mudanças climáticas, hidrografia urbana e resiliência; (e) o sistema midiático-comunicacional informaria a população sobre riscos, planos de evacuação e estratégias de prevenção e (f) o sistema comunitário-civil, como moradores, ONGs e coletivos urbanos, poderia desenvolver práticas próprias de monitoramento, evacuação, alerta e pressão política.

Cada sistema, ao desenvolver normas internas que limitam seus próprios excessos e criam mecanismos de responsabilização (por exemplo, empresas que adotam compromissos climáticos, cientistas que seguem princípios de precaução, mídia que atua de forma ética na cobertura de riscos), está formando uma espécie de constituição interna. Isso é o que Teubner chama de “constitucionalismo fragmentado”. E, no caso de Porto Alegre, isso significaria, por exemplo: (a) o setor imobiliário adotando práticas sustentáveis mesmo sem exigência legal imediata; (b) universidades locais estabelecendo redes de monitoramento hidrológico; (c) mecanismos de governança entre ONGs, empresas e órgãos públicos para ações coordenadas e (d) plataformas digitais de alerta precoce criadas por iniciativas privadas ou comunitárias.



Ademais, a teoria de Teubner propõe que os sistemas precisam se conectar por meio de acoplamentos estruturais, ou seja, pontos de interseção que respeitam a autonomia de cada sistema, mas permitem cooperação funcional. De tal modo, por exemplo, uma política pública ambiental eficaz depende da tradução das exigências ecológicas (sistema ambiental) em normas jurídicas (sistema jurídico) que, por sua vez, devem ser operacionalizadas por empresas (sistema econômico) e compreendidas pela população (sistema comunicacional e cultural).

Assim, a lógica dos sistemas de Teubner demonstra que o enfrentamento das enchentes de Porto Alegre não pode ser resolvido apenas por decretos, obras públicas ou medidas legislativas. É preciso que diversos sistemas sociais assumam responsabilidades próprias, atuem de forma coordenada e construam estruturas normativas internas que limitem danos, previnam riscos e assegurem respostas mais eficazes e resilientes. Essa abordagem reflete um novo paradigma de governança ambiental — mais distribuída, intersistêmica e adaptativa — adequado às crises complexas do século XXI.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Daniella. **Chuva suspende limpeza do Mercado Público de Porto Alegre.** In: Agência Brasil, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/chuva-suspende-limpeza-do-mercado-publico-de-porto-alegre>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 233, de 2019.** Acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao parágrafo 1º do art. 225 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.

COSTA. Bernardo Leandro Carvalho; ROCHA, Leonel Severo. Fragmentos de constituição e transconstitucionalismo: cenários atuais da teoria constitucional. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 34, n. 1: 1-26, jun. 2018.

DA SILVEIRA, André Luiz Lopes. Chuvas e vazões da grande enchente de 1941 em Porto Alegre/RS. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 35, p. 69-90, 2020.

FALK, Richard. **Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World.** New York: Routledge, 2000.

FASSBENDER, Bardo. The United Nations Charter as Constitution of the International Community. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 36, n. 3, p. 529–619, 1998.

FLEURY, Lorena Cândido. Desafios da Adaptação Urbana à Emergência Climática: reflexões a partir da catástrofe de enchente em Porto Alegre. **Diálogos Socioambientais**, v. 7, n. 19, p. 38-41, 2024.

HOLMES, Pablo. O Pluralismo Constitucional Transnacional de Gunther Teubner: suas promessas e limites. **Sequência** (Florianópolis), p. 61-91, 2019.



KLABBERS, Jan; PETERS, Anne; ULFSTEIN, Geir. **The Constitutionalization of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

MIRANDA, Giuliana. Últimos 8 anos foram os mais quentes já registrados. **Folha de S. Paulo**, 2023. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/01/ultimos-8-anos-foram-os-mais-quentes-ja-registrados.shtml#:~:text=At%C3%A9 agora%2C%20ranking%20%C3%A9,acima%20do%20n%C3%ADvel%20pr%C3%A9%20industrial](https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/01/ultimos-8-anos-foram-os-mais-quentes-ja-registrados.shtml#:~:text=At%C3%A9 agora%2C%20o%20ranking%20%C3%A9,acima%20do%20n%C3%ADvel%20pr%C3%A9%20industrial). Acesso em: 12 fev. 2025.

MONITCHELE, Marilia. De 1941 a 2024: por que as enchentes são desafios constante no RS. **Veja**, 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/ciencia/de-1941-a-2024-porque-as-enchentes-sao-desafio-constante-no-rs>. Acesso em: 12 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Causas e Efeitos das Mudanças Climáticas**. Disponível em: <https://www.un.org/pt/climatechange/science/causes-effects-climate-change>. Acesso em: 12 fev. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Mudanças climáticas intensificaram chuvas no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/mudancas-climaticas-intensificaram-chuvas-no-rio-grande-do-sul-diz-estudo/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

PLATAFORMA HUMAN. **Razões da tragédia no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://plataformahuman.com.br/razoes-da-tragedia-no-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

PORTO IMAGEM. **Lago Guaíba**. Disponível em: <https://portoimagem.wordpress.com/lago-guaiba/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues; DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira; TAROCO, Lara Santos Zangerolame. Fragmentação, pluralismo e eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídica transnacional: uma análise crítica das contribuições de Gunther Teubner. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 8, n. 1, 2022.

ROCHA, Leonel Severo. Observação luhmanniana. BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (Orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos**, n. 15. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2019.

SCC10. **Imagens de satélite mostram “antes e durante” enchentes em Porto Alegre**. Disponível em: <https://scc10.com.br/cotidiano/tempo/imagens-de-satelite-mostram-antes-e-durante-enchente-em-porto-alegre/>. Acesso em: 12 fev. 2025.



SILVEIRA, Adriano. **As grandes enchentes de Porto Alegre e a construção do Muro da Mauá (1941–1974): história, urbanização e memória.** Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMSE), 2020.

SPINETTO, Juan Pablo. Enchentes no Rio Grande do Sul expõem vulnerabilidade climática da América Latina. **Boomerang Linea.** Disponível em: <https://www.bloomberglinea.com.br/2024/05/13/enchentes-no-rio-grande-do-sul-expoem-a-vulnerabilidade-climatica-da-america-latina/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

TEUBNER, Gunther. Constituições do Mundo – O papel da Carta das Nações Unidas. TEUBNER, Gunther. **Constitucionalismo Societal:** Alternativas ao Constitucionalismo Estatal. Trad. Lucas Henrique Muniz de Oliveira. São Paulo: Marcial Pons, 2016, p. 213–243.

TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais:** constitucionalismo social na globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

VARGAS, Bruna. Porto Alegre dos aterros: saiba como a cidade avançou sobre o Guaíba ao longo das décadas. **Zero Hora**, 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/05/porto-alegre-dos-aterros-saiba-como-a-cidade-avancou-sobre-o-guaiba-ao-longo-das-decadas-cjvigba4p030h01pemaucrqkk.html>. Acesso em: 12 fev. 2025.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas:** um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# A PERSPECTIVA DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS AMBIENTAIS 13 ANOS DEPOIS: O QUE O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL PRENUNCIOU?

.....

*THE PERSPECTIVE OF ENVIRONMENTAL LEGISLATIVE  
CHANGES 13 YEARS LATER: WHAT DID THE “NEW” FOREST  
CODE ANNOUNCE?*

Ana Paula Bagaiolo Moraes<sup>1</sup>  
Pedro Lucas Comarella Schatzmann<sup>2</sup>  
Roberto Paulino Paulo Neto<sup>3</sup>

---

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Contexto, aprovação e o “Novo” Código Florestal; 2 Flexibilização em foco: diminuição da proteção de encostas e topes de morros, montes, montanhas e serras; 3 Rumos atuais do regramento ambiental no Brasil; Considerações finais; Referências.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2018), Mestre em Direito Internacional pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2011), Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNI-FACEF (2023). Atualmente é professora e atua nas áreas de Direito Civil (com ênfase em Parte Geral, Obrigações, Família e Sucessões) e Direito do Agronegócio. E-mail: apbagaiolomoraes@gmail.com

<sup>2</sup> Estudante de Direito na Faculdade de Direito de Franca; Intercambista na Universidade de Coimbra. E-mail: pedrolucascs.direito@gmail.com

<sup>3</sup> Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-graduando em Direito Público Licitatório. Discente em mobilidade acadêmica internacional na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), através da Agência de Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (ACI-UFPB). E-mail: robertoppn77@gmail.com



# A PERSPECTIVA DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS AMBIENTAIS 13 ANOS DEPOIS: O QUE O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL PRENUNCIOU?

Ana Paula Bagaíolo Moraes  
Pedro Lucas Comarella Schatzmann  
Roberto Paulino Paulo Neto

**RESUMO:** O artigo examina, com base no método dedutivo e pesquisa bibliográfica, como certas mudanças legislativas priorizaram interesses imediatos em detrimento da sustentabilidade em longo prazo. Como estudo de caso, aborda a crise ambiental provocada pelas enchentes no Rio Grande do Sul, em 2024, e passa a demonstrar a relação entre os impactos no meio ambiente com a flexibilização das normas ambientais, sobretudo as implementadas no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Tais alterações legais permitiram a permanência de usos irregulares e não aumentaram o rigor na proteção ambiental. O estudo conclui, ressaltando a urgência de tornar a pauta ambiental prioridade legislativa, defendendo o fortalecimento técnico e jurídico da proteção ao meio ambiente como forma de evitar tragédias futuras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito ambiental; Código Florestal; Flexibilização; Desastres ambientais; Desmatamento.

**ABSTRACT:** *The article examines, based on the deductive method and bibliographic research, how certain legislative changes prioritized immediate interests to the detriment of long-term sustainability. As a case study, it addresses the environmental crisis caused by the floods in Rio Grande do Sul in 2024 and goes on to demonstrate the relationship between environmental impacts and the loosening of environmental regulations, particularly the Forest Code (Law N° 12,651/2012). These legal changes allowed irregular land uses to persist and failed to increase the stringency of environmental protection. The study concludes by highlighting the urgency of making environmental issues a legislative priority, advocating for the technical and legal strengthening of environmental protection as a way to prevent future tragedies.*

**KEYWORDS:** *Environmental Law; Forest Code; Flexibilization; Environmental disasters; Deforesting;*

## INTRODUÇÃO

No primeiro semestre de 2024, o Brasil presenciou a situação crítica vivenciada pelo Rio Grande do Sul, em razão das enchentes originadas pelo grande volume de chuvas que atingiu alguns municípios gaúchos. Tal evento, compreendido como a maior tragédia climática e ambiental da história do estado, fez as questões ambientais voltarem ao centro dos debates no cenário político-jurídico nacional.

A situação vivenciada no estado gaúcho passa a compor um vasto rol de problemas ambientais, que atingiram o país ao longo dos anos, e evidencia como a negligência e, mais especificamente, as relativizações legislativas cometidas no que diz respeito à matéria ambiental podem ter contribuído para tal realidade.

Dentre inúmeros fatores que estão inseridos nesses “afrouxamentos” da legislação sobre o meio ambiente, que acabaram e acabam permitindo explorações irregulares, é de se referir os que incidem sobre e a partir da aprovação do “Novo” Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Nesse sentido, o artigo busca discorrer sobre o modo com que algumas alterações legislativas têm surgido no Brasil e em qual ponto o ordenamento jurídico do país se encontra na seara ambiental, partindo especificamente da verificação de alguns projetos de lei que tramitam no Poder Legislativo.

Empregou-se, para tanto, o método dedutivo, tendo em vista que a hipótese já se encontra posta perante os investigadores e, de premissas gerais, partiria-se em direção a uma resposta cabível ao questionamento motivador do estudo. O material utilizado foi o bibliográfico, abordando principalmente a legislação em vigor, mas foram consultados outros documentos relevantes. Nessa medida, a temporalidade da pesquisa é horizontal, pois para o presente estudo foi necessário observar os eventos em sua vertente cronológica, considerando os contextos que os produziram e as influências em eventos posteriores.

A principal contribuição do estudo está em fornecer uma perspectiva histórica do processo político-jurídico que produziu a legislação atual, e como a evidenciada flexibilização de normas ambientais contribuiu largamente para os desastres ambientais rotineiramente observados. O objetivo remoto do artigo é estimular os leitores para uma reflexão sobre a necessidade de leis ambientais voltadas para a preservação e a restrição de novos desmatamentos, em direção oposta aos processos flexibilizadores constatados.

## 1 CONTEXTO, APROVAÇÃO E O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL

A aprovação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, foi marcada por divergências e intensos debates entre Legislativo, Executivo, Judiciário, ruralistas e ambientalistas, tanto é que, com apenas 5 (cinco) meses de vigência, já sofreu alterações em razão da edição da Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.

A ala ruralista, sob o fundamento da dificuldade de adequação das terras ao diploma anterior, justificava a necessidade da modificação normativa. Por outro lado, grupos ambientalistas alertavam sobre possíveis ameaças ambientais com eventuais alterações (Brites *et al.*, 2024).

No início do século XXI, pairava a ideia de que muitos não aceitavam as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, como instrumentos legítimos para



## A PERSPECTIVA DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS AMBIENTAIS 13 ANOS DEPOIS: O QUE O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL PRENUNCIOU?

Ana Paula Bagaio Moraes  
Pedro Lucas Comarella Schatzmann  
Roberto Paulino Paulo Neto

a proteção do patrimônio florestal brasileiro, o que resultava no frequente descumprimento dos seus dispositivos, devendo as discussões sobre uma atualização incorporarem um real equilíbrio entre a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento sócio-econômico (Ahrens, 2003, p. 13; Massoca *et al.*, 2022, p. 192).

Assim, ainda que uma seara mantivesse posições mais imediatistas e outra mais cautelosas quanto a possíveis mudanças na legislação ambiental, o entendimento comum era a necessidade de modificação, quiçá, modernização. Fato é que rompendo com a legislação de 1965, e muito influenciada pela ementa que aquele diploma trazia, a Lei nº 12.651/2012 instituiu o Novo Código Florestal, “Novo” à época, mas com 13 anos presentemente.

Essa lei, justamente por se encontrar neste embate entre aumentar o rigor das normas, ou suavizá-las, foi produzida com um escopo de acomodar todos os grupos, não afetando as terras já desmatadas (e os responsáveis), mas com vistas a evitar novas degradações, ainda assim essas normas tiveram o escopo reduzido, como pode ser observado no art. 12, § 4º e segs., os quais efetivamente limitam a necessidade de proteção ambiental na chamada Amazônia Legal (Massoca *et al.*, 2022). Tais dispositivos, inclusive, chegaram a ser questionados na ADI nº 4901, mas tiveram reconhecidas as constitucionalidades por um STF bem dividido.

Igualmente, outras disposições inseridas nessa norma foram muito criticadas, sendo a lei considerada eivada de erros:

O aludido diploma legal trouxe inúmeras e preocupantes alterações que fragilizaram a proteção ambiental brasileira. *O referido diploma legal inovou, anote-se para pior*, o regime de proteção de dois institutos extremamente importantes para o meio ambiente ecológicamente equilibrado, quais sejam, a reserva legal e a área de preservação permanente. Além disso, *introduziu novos conceitos tecnicamente falhos e imprecisos, além de agregar outros alheios à sistemática ambiental* (Ellovitch *et al.*, 2013, p. 76, grifos nossos).

À vista desse “novo” código, que nasce mais envelhecido do que seu antecessor, posto que o vigor de suas normas protetivas foi ativamente mitigado, seguiram-se ações governamentais que enfraqueceram todo o ordenamento jurídico ambiental, além de interromperem ou atrapalharem a atividade de agências ambientais, assim como limitaram a participação popular nas medidas de proteção (Massoca *et al.*, 2022).

De mesmo modo, é possível destacar outros elementos legislativos para demonstrar um crescente processo de flexibilização normativa, o qual prioriza uma vantagem imediata para um grupo, ou comunidade, sem sopesar eventuais problemas futuros, cujas origens muitas vezes remetem a um descabimento ambiental. Pela impossibilidade de se analisar todo o “Novo” Código Florestal, será explorado, a título de esclarecimento, no tópico seguinte, o art. 4º deste diploma, melhor evidenciando as premissas aqui depositadas.

## 2 FLEXIBILIZAÇÃO EM FOCO: DIMINUIÇÃO DA PROTEÇÃO DE ENCOSTAS E TOPOS DE MORROS, MONTES, MONTANHAS E SERRAS

Tendo como ponto de partida a discussão que envolveu a aprovação do “Novo” Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), registra-se que, dentre inúmeros pontos, a lei flexibilizou a proteção quanto às encostas íngremes.



O Código passou a permitir que todas as encostas com mais de 45 graus de inclinação e os topões de morro que haviam sido irregularmente desmatados até 22 de julho de 2008 permanecessem com pastagens ou plantações, é o que se pode interpretar dos incisos V e IX, do art. 4º. Aqui, cumpre registrar que antes da Lei nº 12.651/2012, todas as encostas com mais de 45 graus de inclinação e todos os topões de morro deveriam ser mantidos com vegetação nativa, vedada a modificação.

Tal ponto, inclusive, é tratado no documentário “A Lei da Água - Novo Código Florestal”, de 2015, dirigido por André D’Elia, que demonstra, dentre outras coisas, a importância da preservação das florestas e do meio ambiente em geral, trazendo a opinião de diversos especialistas sobre diferentes eixos temáticos relacionados às questões ambientais, além de análises sobre algumas previsões da legislação aprovada em 2012.

A produção, por exemplo, traz a opinião do Dr. Omar Bitar (*in D’Elia, 2015*), que atenta para o fato das intervenções realizadas nessas áreas criarem instabilidades, principalmente a partir da retirada da vegetação nativa e da própria alteração do solo, acrescentando ainda que “o solo que se desenvolveu naquela encosta acaba sendo removido por erosão ou até por escorregamentos, que são processos mais rápidos”, gerados pelas grandes chuvas concentradas. No mesmo sentido, Marcelo Gramani (*in D’Elia, 2015*), afirma que “mantendo a vegetação (nativa), você protege o solo contra a erosão, infiltração, e, portanto, diminui a possibilidade de ter um escorregamento”.

O desmatamento de encostas, inclusive, foi apontado como uma das principais causas para os deslizamentos ocorridos na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, e também como um dos fatores para as enchentes do Rio Grande do Sul, em 2024. Além da retirada da vegetação, a ocupação irregular dessas áreas também contribuiu em ambos os casos.

O ponto comum entre esses descabimentos ambientais é a flexibilização de normas de proteção e cuidado, as quais burocratizam a ocupação e a apropriação desenfreada de espaços anteriormente protegidos, muitas vezes dissuadindo os possíveis desmatadores. Exemplo de normatização que diminuiu a proteção, e pode ter contribuído para a eventual tragédia ambiental, foi o “Novo” Código do Rio Grande do Sul, que entre seus dispositivos visava “flexibilizar as exigências, favorecer os empresários, concedendo-lhes, em alguns casos, o próprio auto licenciamento” (Centeno, 2024).

No caso gaúcho, o engenheiro André Silveira (Nunes, 2024), em entrevista ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, pontuou que:

Como não há um verdadeiro ordenamento territorial em praticamente todos os municípios do Rio Grande do Sul, agora sente-se o efeito de haver ocupação em zonas de passagem de cheias e encostas com risco de deslizamento. Este ordenamento é fundamental num futuro imediato. Naquelas cidades com sistemas de proteção contra inundações que falharam, é preciso diagnosticar logo as causas, prever reparos e melhoramentos. Também descobrir por que algumas pontes caíram e outras não. Pontes são estruturas hidráulicas durante uma inundação. É preciso restabelecer sistemas de monitoramento de níveis de rios e chuvas de forma mais resiliente (Nunes, 2024).

É curioso notar como a visão de Silveira confronta a realidade de modificação legislativa presenciada. O conteúdo da afirmação do engenheiro, por exemplo, aponta mais para uma rigidez de controle, seja jurídico, técnico ou administrativo, do que para uma flexibilidade, evidenciando o panorama problemático em certas regiões. Fica demonstrada a necessidade da análise técnica



minuciosa, promovendo maiores padrões de segurança ambiental, e estrutural em algumas, sobretudo em regiões que tendem a ser mais afetadas. Trata-se, inclusive, de fazer valer a previsão contida no § 1º, I, do art. 225 da Constituição Federal (CF).

Além disso, mesmo com o histórico problemático já referenciado, segundo levantamento realizado pela Associação Casa Fluminense, em 2024, a partir de desastres ambientais registrados entre os anos de 2020 e 2023, o Rio de Janeiro conta com mais de 1 milhão de casas (domicílios particulares) localizadas em áreas com risco de enchentes e deslizamentos, sendo um a cada cinco lares em áreas de alto risco de inundação, evidenciando a necessidade urgente de regularizações (Casa Fluminense, 2023).

Eis, assim, a necessidade de considerar a realidade presenciada em determinadas localidades nas verificações técnicas para eventuais alterações legislativas, associando-se, diretamente, com a ideia de Silveira, com o intuito de evitar tragédias anunciadas.

Tais considerações se relacionam diretamente com o próprio conceito de meio ambiente. Este representa uma gama de elementos que influenciam o meio no qual os seres humanos vivem, o que deve motivar a sua concreta análise para favorecer as relações que a partir dele se desenvolvem e para a busca de soluções adequadas que conduzam a uma gestão ambiental justa e racional. É estritamente o que permeia a noção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrada no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, cujo fundamento é “a própria dignidade da pessoa humana, das gerações presentes e futuras” (Silva, 2014, p. 172).

Importa dizer, nesta altura, conforme leciona a professora Solange Teles da Silva, que do referido dispositivo decorre um “dever geral de não degradar o meio ambiente”, o qual “implica tanto condutas positivas como abstenções no desenvolvimento das atividades humanas” (Silva, 2014, p. 175).

Ademais, da interpretação principiológica da referida norma constitucional, extraem-se as noções da prevenção e da precaução no tocante à gestão dos riscos ambientais por parte do Poder Público, com o segundo representado um caráter complementar em relação ao primeiro.

Para a professora Solange Teles da Silva, o princípio da precaução “impõe aos operadores do direito uma atitude ativa em busca de respostas para prevenir danos ambientais, minimizar os riscos e regulamentar as dúvidas nascidas da ciência” (Silva, 2014, p. 183).

Já o princípio da prevenção se encontra relacionado à legitimidade das condutas e, para tanto, deve-se levar em conta a finalidade e a própria razoabilidade de determinada intervenção. A primeira pautada em aspectos como os consolidados enquanto objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF), e a segunda relacionada ao gerenciamento dos respectivos riscos por parte do Poder Público, “através do controle da produção, da comercialização do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (Silva, 2014, p. 183-184).

O que se quer evidenciar, ao tomar como exemplo a principal reforma legislativa ambiental deste início de século é o elevado grau de prejuízos gerados com alterações que seguem o mesmo rito, qual seja, o de dar preferência a visões imediatas, sem levar em consideração a minuciosidade temporal necessária quando se refere ao meio ambiente. Trata-se de total desrespeito às noções principiológicas de prevenção e de precaução, que devem nortear, até mesmo, o manejo legislativo ambiental.

Ao passo que a Lei nº 12.651/2012 enquadra as encostas e o topo dos morros como Áreas de Preservação Permanente, como já citado, as desmatadas permanecem com a vegetação anterior à de julho de 2008, sem o retorno da vegetação nativa, o que desponta como a principal causa para os desastres referenciados, conforme as opiniões e os dados apresentados.

O diploma até prevê intervenções nessas áreas, como a incluída na redação do art. 8º, mas a ausência de menção aos estudos técnicos, extremamente necessários e fundamentais para tais situações, gera um enfraquecimento na busca por evitar desastres semelhantes.

Esta omissão do legislador em não mencionar os dispositivos continua produzindo efeitos nas ações normativas referentes ao ecossistema, traduzindo-se na necessidade de mitigações, transformações e melhorias pelos agentes hodiernos, em iniciativas visando concretizar o princípio intergeracional, situação explorada a seguir.

### 3 RUMOS ATUAIS DO REGRAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Após discorrer sobre a flexibilização da proteção das encostas íngremes e dos topos de morros, importa referenciar, sobretudo em um período mais recente, como a matéria ambiental tem sido tratada no ordenamento jurídico brasileiro e quais os possíveis avanços que ainda podem ser explorados nesta seara, a fim de evitar a “socialização dos prejuízos”, fazendo-se uso da expressão mencionada pela Dra. Yara Novelli, no “A Lei da Água - Novo Código Florestal” (in D’Elia, 2015).

Diante disso, levando-se em conta três diplomas específicos, quais sejam, os Projetos de Lei nº 3.915/2019 e nº 4.536/2023, e a Lei nº 14.904, que ganharam maior destaque nos últimos anos, é possível verificar, ainda que a passos prematuros, qual a forma de tratamento que o Brasil tem dado às questões ambientais após a realidade de consequências, a exemplo das já apontadas neste escrito.

Pois bem. A Lei nº 14.904, promulgada no dia 24 de junho de 2024, prevê diretrizes para a elaboração de planos de adaptação às mudanças climáticas, conforme o seu artigo 1º:

Esta Lei estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados da mudança do clima, com fundamento na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Brasil, 2025).

Essa lei, cuja aprovação foi muito influenciada pela tragédia do Rio Grande do Sul, traz em seu artigo 5º que:

as medidas previstas no plano nacional de adaptação à mudança do clima serão elaboradas por órgão federal competente”, sendo formuladas a partir do diálogo com “as 3 (três) esferas da Federação e os setores socioeconômicos, garantida a participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos dessa mudança e dos representantes do setor privado (Brasil, 2025).

Aqui, cumpre registrar que se verifica, pelo menos na teoria, uma tentativa mais efetiva e direta na discussão de tais medidas, uma vez que resta prevista a articulação entre os três



## A PERSPECTIVA DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS AMBIENTAIS 13 ANOS DEPOIS: O QUE O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL PRENUNCIOU?

Ana Paula Bagaio Moraes  
Pedro Lucas Comarella Schatzmann  
Roberto Paulino Paulo Neto

níveis federativos (União, Estados e municípios), sobretudo na busca pelos “resultados tangíveis de adaptação que garantam a mitigação dos efeitos atuais e esperados das mudanças do clima” (Brasil, 2025), como o próprio dispositivo finaliza.

Além disso, o regramento traz a necessidade dos estudos técnicos como decisivos para a previsibilidade, ao dispor, no § 3º, do art. 5º que:

§ 3º O plano nacional de adaptação à mudança do clima e suas ações e estratégias serão fundamentados em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários, considerando os relatórios científicos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), com o propósito de estabelecer e priorizar as ações a serem incluídas (Brasil, 2025).

Ainda, a referida legislação prevê tópicos como a avaliação, monitoramento e revisão das ações a cada 4 (quatro) anos, orientada pelo ciclo dos planos plurianuais (art. 2º, IX); e a adoção de soluções baseadas na natureza como parte das estratégias de adaptação (art. 2º, VIII), ressaltando os seus benefícios adicionais e a sua capacidade de integrar resultados mais adaptados, o que é reforçado no art. 3º, III, ao tratar da infraestrutura baseada na natureza associada à sustentabilidade.

Ademais, a fim de analisar outras formas de tratamento no que diz respeito à matéria ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, é possível mencionar os Projetos de Lei nº 3.915/2019 e nº 4.536/2023, que seguem tramitando no Congresso Nacional.

O PL nº 3.915/2019, elaborado a partir da Comissão Parlamentar de Inquérito instalada para apurar as causas da tragédia de Brumadinho (Mansur, 2023), tem o objetivo de tipificar o crime de desastre ecológico de grande proporção ou que produza estado de calamidade pública, bem como a conduta do responsável por desastre relativo a rompimento de barragem. Já o PL nº 4.536/2023, busca garantir que as ações civis e penais que tratem de desastres ambientais tenham prioridade de tramitação (Brasil, 2023b).

De fato, tanto a primeira iniciativa legislativa, que propõe alteração na Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), quanto a segunda, que altera o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal, demonstram algum discernimento acerca da problemática e surgem como possíveis medidas a serem adotadas para mitigar danos como os elencados nos tópicos anteriores do presente estudo.

Contudo, de encontro à previsão constitucional contida no art. 225, cumpre registrar que tais iniciativas despontam ainda como passos iniciais, denunciando que a agenda ambiental, mesmo com as consequências danosas enfrentadas, não se encontra nas prioridades legislativas.

Todavia, em direção oposta, têm-se o PL nº 3.334/2023, de autoria do Senador Jaime Bagattoli, a qual visa alterar o Código Florestal para permitir a redução da reserva legal para porcentagens menores das que as lá expressas, limitando ainda mais a possibilidade de o Estado intervir na propriedade privada para proteger o meio-ambiente, desenhando-se como uma proposta legislativa de grande retrocesso (Brasil, 2023a).

Por fim, têm-se que o congresso não se apresenta coerente com as normativas constitucionais, as quais foram elaboradas tendo grande amplitude e dirigência, e segundo as clássicas lições de Canotilho (1982), vinculando o legislador a produzir normas que reforçassem a



preservação ambiental, produzindo normas cada vez mais específicas, e não uma abertura para a possibilidade de desmatamento, ainda que pela guisa de desenvolvimento econômico ou não intervencionismo estatal.

Igualmente, há de se considerar numa análise atenta dos dispositivos insculpidos na CF/88, em destaque o art. 225, *caput*, que aqueles que versam sobre o meio ambiente, por serem tão fundamentais à vida, são inseridos no rol de cláusulas pétreas, não podendo sobre eles incidir normas limitadoras de proteção, mesmo que em conflito com outras normas de caráter fundamental, pois a lógica inerente aos constituintes originários era a de preservação do todo em detrimento de pequenos sacrifícios das partes (Ellovitch *et al.*, 2013).

Nesse sentido, é necessário que se propague uma leitura do conjunto normativo brasileiro apoiada na visão basilar da constituição, a qual subordina os interesses particulares em prol do bem público e, na seara do meio ambiente, traduz-se na busca por uma rigorosa sistemática de proteção das florestas e dos recursos para as gerações futuras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto, infere-se que, muitas vezes, as mudanças legislativas carregam consigo algum grau de lassidão quanto às suas consequências, não as considerando durante a elaboração de atos normativos. A matéria aqui tratada representa um exemplo prático disso, pois, no que diz respeito às questões que envolvem o meio ambiente e, mais especificamente, às modificações no tratamento legislativo de alguns institutos ambientais, careceram de extrema minuciosidade analítica prévia para serem efetivadas.

Demonstrou-se, desse modo, a essencialidade de discussões técnicas, a fim de consolidar eventuais permissivos e proibitivos legislativos, sobretudo ao se tratar de tópicos diretamente relacionados ao bem comum conectado à seara ambiental, fato que é tópico central no documentário “A Lei da Água - Novo Código Florestal”.

É nesse sentido, inclusive, que se pode levar em conta a flexibilização carregada com a alteração do art. 4º, incisos V e IX, da Lei nº 12.651/2012, retratada na produção cinematográfica e mencionada ao longo das discussões aqui apresentadas.

Sendo assim, diante do rol de eventos danosos registrados no Brasil ao longo dos últimos anos, importa ressaltar que ainda há muito o que se fazer quando o assunto é a matéria ambiental no cenário nacional, o que incumbe não só ao Poder Público, mas também à coletividade, nos termos da Lei Maior.

Seja por meio da implementação de sanções mais relevantes, do incentivo à realização das discussões técnicas devidas no âmbito de eventuais alterações normativas, da conscientização para a importância da presença de gestores ambientais nos órgãos públicos ou de iniciativas como as contidas nos Projetos de Lei nº 3.915/2019 e nº 4.536/2023, assim como na Lei nº 14.904/2024, faz-se necessário que a agenda ambiental tome uma posição prioritária nos diálogos legislativos, urgindo por medidas que reprimam a socialização dos prejuízos e a degradação ambiental.



## A PERSPECTIVA DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS AMBIENTAIS 13 ANOS DEPOIS: O QUE O “NOVO” CÓDIGO FLORESTAL PRENUNCIOU?

Ana Paula Bagaio Moraes  
Pedro Lucas Comarella Schatzmann  
Roberto Paulino Paulo Neto

### REFERÊNCIAS

AHRENS, Sérgio. O novo código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais.

**Congresso Florestal Brasileiro.** São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

A Lei da Água - Novo Código Florestal. Direção de André D’Elia. Cinedelia, 2016. **Youtube.**

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.

**BRASIL. Lei nº 12.651.** Brasília, 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.

**BRASIL. Lei nº 14.904.** Brasília, 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/l14904.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14904.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.

**BRASIL. Projeto de Lei nº 3.915, de 2019.** Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para tipificar o crime de desastre ecológico de grande proporção ou que produza estado de calamidade pública, bem como a conduta do responsável por desastre relativo a rompimento de barragem. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137601/pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

**BRASIL. Projeto de Lei nº 3.334, de 2023.** Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para permitir a redução da Reserva Legal em áreas de florestas da Amazônia Legal, para todos os efeitos, nos municípios com mais 50% do seu território ocupado por áreas protegidas de domínio público. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158548>. Acesso em: 2 jun. 2025.

**BRASIL. Projeto de Lei nº 4.536, de 2023.** Dispõe sobre a prioridade de tramitação de procedimentos cíveis e penais de ações relativas a tragédias ambientais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2388496#:~:text=PL%204536%2F2023%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20prioridade%20de,a%C3%A7%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20a%20trag%C3%A9dias%20ambientais>. Acesso em: 2 jun. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de inconstitucionalidade 4901.** Requerente: Procurador-geral da República. Relator: Min. Luiz Fux, 18 de janeiro de 2013. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>>. Acesso em: 2 jun. 2025.



BRITES, Alice Dantas *et al.* O novo Código Florestal explicado em 12 pontos. **Nexo**, 2024. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/08/05/o-novo-codigo-florestal-explicado-em-12-pontos>. Acesso em: 3 jun. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra, 1982.

CASA FLUMINENSE. Relatório Casa Fluminense: panorama sobre a crise climática na metrópole. Rio de Janeiro: **Casa Fluminense**, 2024. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Dados-e-informacoes-sobre-Justica-Climatica-Casa-Fluminense.pdf>. Acesso em: 31 maio 2025.

CENTENO, Ayrton. Novo código ambiental do RS representa retrocesso de 40 anos, acusa Agapan. **Brasil de Fato**, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/18/novo-codigo-ambiental-do-rs-representa-retrocesso-de-40-anos-acusa-agapan/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ELLOVITCH, Mauro da Fonseca; VALERA, Carlos Alberto. Apontamentos sobre a lei federal 12.651/12 - Novo Código (anti) Florestal. **Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre. n. 73. 2013.

MANSUR, Rafaela. Quatro anos da tragédia em Brumadinho: 270 mortes, três desaparecidos e nenhuma punição. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/01/25/quatro-anos-da-tragedia-em-brumadinho-270-mortes-tres-desaparecidos-e-nenhuma-punicao.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2025.

MASSOCA, Paulo Eduardo dos Santos; BRONDÍZIO, Eduardo Sonnewend. Protegemos quando valorizamos: história da legislação florestal brasileira. **Estudos Avançados**. v.106. São Paulo. 2022.

NUNES, Henrique. Para ajudar a compreender a tragédia do Rio Grande do Sul. **Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA)**, 2024. Disponível em: <https://www.confea.org.br/index.php/para-ajudar-compreender-tragedia-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 2 jun. 2025.

PROJETOS de lei para mudanças ambientais tendem a beneficiar interesses individuais. **Jornal da USP**, São Paulo, 26 de Abril de 2024. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/actualidades/projetos-de-lei-para-mudancas-ambientais-tendem-a-beneficiar-interesses-individuais/>> Acesso em: 2 jun. 2025.

SILVA, Solange Teles da. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado Avanços e Desafios. **Cadernos do Programa De Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, 2014.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# NOVOS OLHARES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AS DIRETRIZES E ENTRAVES PARA CONTRATAÇÕES ESTRATÉGICAS, INOVADORAS E SUSTENTÁVEIS

.....

*NEW PERSPECTIVES ON PUBLIC ADMINISTRATION:  
GUIDELINES AND OBSTACLES FOR STRATEGIC,  
INNOVATIVE, AND SUSTAINABLE PROCUREMENT*

Rhuan Rommell Bezerra de Alcantara<sup>1</sup>  
Paloma Cristina Melo da Silva<sup>2</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 Contratações Públcas estratégicas e inovadoras. 3 Contratação sustentável na Administração Pública. 3.1 Objetos de Desenvolvimento Sustentável. 3.2 Licitação Pública Sustentável: amparo legal. 3.3 Elementos exigidos mediante a contratação sustentável 3.4 Expansão de contratação por meio de licitação: entraves de implementação. 3.5 Vantagens a curto e longo prazo. 4 Conclusão. Referências.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professor de Direito na Faculdade do Cariri Paraibano. Advogado. E-mail: [rhuancantara94@gmail.com](mailto:rhuancantara94@gmail.com)

<sup>2</sup> Assessora Parlamentar. Graduanda em Direito pela Faculdade do Cariri Paraibano. Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: [palomahcristina084@gmail.com](mailto:palomahcristina084@gmail.com)



**RESUMO:** Visando à otimização de seu potencial, a ação estatal pode basear-se na contratação pública como meio de promover finalidades como a inovação, a preservação ambiental, o enfrentamento da desigualdade social, a geração de empregos, dentre outros aspectos. Dado esse contexto, o presente estudo objetiva investigar as questões relacionadas aos entraves e vantagens de uma nova sistemática sustentável e inovadora nas contratações da Administração Pública, avaliando as alterações e ferramentas dispostas nas diretrizes legais brasileiras. Nesse sentido, foi realizado um estudo de metodologia qualitativa e descritiva, apoiada na pesquisa bibliográfica, por meio da literatura pertinente, além de coleta de dados com base documental, apoiada na legislação vigente. Ao analisar o contexto de aplicabilidade das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), identificaram-se possíveis causas que agravam as barreiras nas contratações: ausência de dados ambientais quanto à comparação e à identificação da sustentabilidade nos próprios produtos e serviços; falta de autonomia dos gestores públicos para contratar e comprar, os quais devem recorrer ao instituto da licitação, a fim de conferir legalidade e agregar eficiência e moralidade às contratações públicas, à complexidade em implantação de CPS e à ausência de elementos confiáveis para examinar a condição dos bens. Percebe-se a premente necessidade de capacitação para aprimorar a conduta dos gestores e ressaltar os benefícios a longo e curto prazos para a economia e o meio ambiente diante da CPS, além da revitalização do poder público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública; Contratações Públicas Sustentáveis; Contratações Públicas Inovadoras; Sustentabilidade; Capacitação de gestores.

**ABSTRACT:** *Aiming to optimize its potential, state action can be based on public procurement as a means to promote objectives such as innovation, environmental preservation, addressing social inequality, job creation, among other aspects. Given this context, the present study aims to investigate the issues related to the obstacles and advantages of a new sustainable system in Public Administration contracts, evaluating the changes and tools provided in Brazilian legal guidelines. In this sense, a qualitative and descriptive study was conducted, supported by bibliographic research through relevant literature, as well as data collection based on documentary evidence in accordance with current legislation. When analyzing the context of the applicability of Sustainable Public Procurement (SPP), we identified possible causes that exacerbate the barriers in procurement: the absence of environmental data for comparing and identifying sustainability in the products and services themselves; the lack of autonomy of public managers to contract and purchase, who must resort to the bidding process in order to ensure legality and add efficiency and morality to public procurement; the complexity in the implementation of SPP; and the absence of reliable elements to examine the condition of the goods. There is an urgent need for training to improve the conduct of managers and highlight the long-term and short-term benefits for the economy and the environment in the face of Sustainable Public Procurement (SPP), as well as the revitalization of public power.*

**KEYWORDS:** *Public Administration; Sustainable Public Procurement; Innovative Public Procurement; Sustainability; Manager Training.*

## 1 INTRODUÇÃO

A percepção de sustentabilidade e meio ambiente tem como ideia a conservação dos recursos naturais que temos hoje, pensando no futuro das novas gerações, por meio de uma gestão perante estudos técnicos preliminares, bem como planos de logística sustentáveis para atender às necessidades do interesse público.

Sustentabilidade e meio ambiente são temas debatidos em conferências desde 1972, ano em que ocorreu a primeira Conferência de Estocolmo. A Organização das Nações Unidas também destaca o papel que as escolhas de consumo têm na magnitude do impacto sobre o meio ambiente, de modo que o impacto dessas escolhas na garantia de direitos humanos e na valorização da produção socialmente justa soma-se às questões ambientais (ONU, 1992).

Consensualmente, a literatura comprehende a existência de um tripé que representa de forma dimensional os pilares cruciais da sustentabilidade: aspectos ambiental, econômico e social. Além disso, outras dimensões compõem a sustentabilidade, a exemplo da inovação e da perspectiva cultural.

Dado esse contexto, o presente trabalho objetiva investigar as questões relacionadas aos pontos fortes e entraves de uma nova sistemática da Administração Pública, baseada na inovação e sustentabilidade, avaliando as alterações e ferramentas dispostas nas legislações brasileiras.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo descritiva, com o uso da técnica de levantamento de dados secundários e análise documental (Michel, 2015). Utilizou-se esse desenho metodológico para atender às indagações do presente trabalho, tornando possível a identificação de critérios contemporâneos dos processos licitatórios e demais legalidades, com base no tema, bem como a compreensão acerca dos atos de contratações sustentáveis na Administração Pública.

Portanto, após revisão sistemática da literatura e dispositivos legais, para fins de delimitação, analisou-se o conceito de Sustentabilidade pública, vinculando o tema com preceitos normativos, traçando questões que desaguam em avanços sustentáveis na máquina pública. Além disso, foi realizada uma análise documental das dimensões de Sustentabilidade no contexto social, econômico, ambiental e político-jurídico, observando os atos de contratação, mediante licitação a partir da legislação vigente.

Ademais, destacam-se determinadas barreiras relacionadas às implementações de contratações públicas, coletadas por meio de dados secundários com o propósito de atender ao objetivo geral do estudo.

É imensa a importância da elaboração desse tipo de síntese, seja pelo viés ainda escasso da temática, seja pelos impactos positivos que trazem para o sistema estatal, de modo que se faz necessário o conhecimento e inserção das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) na Administração Pública. Ademais, espera-se contribuir com a academia, com gestores que ainda não têm profundo conhecimento do processo e, enfim, atingir a máxima, implementá-la atendendo ao princípio isonômico do Estado.



## 2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS ESTRATÉGICAS E INOVADORAS

Ao superar a visão economicista clássica, as possibilidades de atuação estatal são ampliadas, principalmente, tratando-se da inovação. A partir disso, entende-se que o Estado torna-se favorável à inovação, de modo que este possa contribuir com os atores não estatais na entrega de soluções às demandas significativas da atualidade (Cavalcante; Cunha, 2017).

Na perspectiva schumpeteriana, a inovação corresponde àquilo que há de mais diferenciado e competitivo no mercado, quer seja um novo bem ou serviço, que pode refletir em novos resultados. Mais ainda, a inovação está relacionada a novos métodos de produção e até mesmo à criação de um novo mercado (Schumpeter, 1934).

Atualmente o Estado endossa a nova gestão pública denominada de Estado neoweberiano, cujo paradigma principal consiste em fortalecer a liderança estatal e a Administração Pública. Na prática, consiste em modernizar o aparato estatal por meio de contratações públicas que visam tornar a sua atuação mais efetiva e responsável, atendendo às demandas complexas que possam surgir (Drechsler; Kattel, 2008).

A contratação pública voltada para a inovação é inerente às políticas econômicas e sociais, isto é, pressupõe o atendimento de demandas do setor público, tais como desafios sociais, que seriam “resolvidos” ou contemplados por meio das contratações governamentais. De modo geral, as contratações seriam entendidas, nesse sentido, como instrumentos de efetivação de políticas públicas e de fomento às iniciativas inovadoras (Edler, 2010).

De acordo com a Comissão Europeia (2007), os contratos públicos são considerados como um dos pilares da política no que diz respeito aos mercados presentes na Europa (Uyarra, 2016). Isso quer dizer que esses contratos são um instrumento que visa estimular o crescimento inovador, inclusivo e sustentável para o atendimento dos objetivos sociais propostos.

Considerando a ampliação dos efeitos da contratação pública, pode-se afirmar ainda que as políticas públicas horizontais são de suma importância, tendo em vista que tais demandas não pertencem exclusivamente à Administração Pública, mas também aos contratados, ou melhor, à coletividade (*erga omnes*). Cabe enfatizar ainda que, por meio da contratação pública estratégica e inovadora, o Estado cumpre com eficácia a função multiplicativa e, ao mesmo tempo, regulatória, de suma importância na atualidade (Breus, 2020).

Ainda enfatizando a função do Estado perante a inovação, Karo e Kattel (2016) organizaram 06 categorias em que há a possibilidade de pensar em soluções coletivamente. As categorias são: 1) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI); 2) Inovação via compras públicas (*procurement*); 3) Inovações institucionais econômicas; 4) Inovações institucionais políticas; 5) Inovações nos serviços públicos e 6) Inovação organizacional. Com isso, percebe-se o protagonismo estatal em relação à inovação, embora ainda haja fatores que possam dificultar a inovação no setor público.

Nora (2020) endossa que o Poder Público desempenha duas funções simultaneamente, a saber: de consumidor e regulador. Já as iniciativas privadas têm como função desenvolver e implementar soluções inovadoras por meio da viabilização, por parte do Estado, da otimização de processos e do fomento às políticas públicas de inovação, de forma estratégica.



Destaca-se ainda a dificuldade de lidar com obstáculos que se colocam frente à inovação. Isto porque podem não haver mercados suficientes ou até mesmo produtos e tecnologias potentes. Mas é justamente nesse cenário que, em virtude das demandas ainda não atendidas pelo mercado, a inovação pode ser estimulada por meio das aquisições governamentais (Edler, 2010).

Dessa forma, percebe-se que as contratações podem ser classificadas em ferramentas que possibilitem o desenvolvimento de novos produtos, indisponíveis no mercado até então, chamadas de disruptivas. Além disso, as contratações públicas podem ser incrementais, ou seja, não necessariamente visam criar produtos ou ferramentas, mas sim incrementar serviços e produtos já existentes, adaptando-os a determinados cenários e demandas (Lember; Katel; Kalvet, 2014).

### **3 CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

As contratações sustentáveis, também chamadas de eco-aquisições, compras públicas sustentáveis, licitações públicas sustentáveis, entre outras definições, têm em sua gênese a preocupação de ativistas ambientais relacionados à Administração Pública, conscientes da importância nas compras do Governo.

O poder Estatal tem grande impacto para a redução do cenário de desequilíbrio, mediante contratos que ofereçam vantagens no processo de aquisição de serviços e produtos, visando à redução de impactos sociais e ambientais, e interfere, também, no aspecto econômico, satisfazendo o interesse público, alinhado a uma logística consciente de implementação de um modelo moderno e favorável a novos paradigmas, mesmo contendo suas barreiras. Acselrad (1999, p. 17), define sustentabilidade como:

“um princípio em evolução”, “um conceito infinito”, “que poucos sabem o que é” e “que requer muita pesquisa adicional”, manifestações de um positivismo frustrado: o desenvolvimento sustentável seria um dado objetivo que, no entanto, não se conseguiu ainda apreender. Mas, como definir algo que não existe? E que, ao existir, será, sem dúvida, uma construção social? E que, como tal, poderá também compreender diferentes conteúdos e práticas a reivindicar seu nome. Isto nos esclarece por que distintas representações e valores vêm sendo associados à noção de sustentabilidade: são discursos em disputa pela expressão mais legítima. Pois a sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e ideias.

Buscar contratações públicas não é mais facultativo ao gestor público, mas sim uma premente necessidade, de modo a alinhar-se com os objetivos e urgências impostos pela atualidade, conforme se verificará a seguir.

#### **3.1 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

No ano de 2015, a Organização das Nações Unidas traçou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) vinculados a 169 metas para todos os líderes mundiais. Aqui, cabe destaque o Objetivo 12:

Objetivo 12 – Consumo e produção responsáveis: focado na promoção de recursos e eficiência energética, infraestrutura sustentável e acesso a serviços básicos e empregos “verdes”, esta meta conversa diretamente com a indústria de construção civil. Ela tem um papel importante na prevenção de resíduos por meio da redução, reciclagem e reu-



tilização – princípios de “economia circular”, em que os recursos não são desperdiçados.

De acordo com a Estratégia ODS, o ODS 12, que é composto por 11 metas, aborda questões essenciais para a prática e implementação do desenvolvimento Sustentável Estatal. A seguir, ressaltam-se alguns dos 11 elementos determinantes:

- Implementar o Plano Decenal de Programas Sobre Produção e Consumo Sustentáveis (10YFP), com todos os países tomando medidas, e os países desenvolvidos assumindo a liderança, tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento;
- Até 2030, alcançar gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais;
- Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios;
- Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais;
- Apoiar países em desenvolvimento a fortalecer suas capacidades científicas e tecnológicas para mudar para padrões mais sustentáveis de produção e consumo;
- Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais;
- Racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive por meio da reestruturação fiscal e a eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas.

É notório que o atributo administrativo e a atuação estatal são de extrema importância no contexto dos elementos destacados pela ODS 12, visto que, para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável, impõe-se a necessidade de equilibrar os interesses governamentais e os interesses econômicos da sociedade, atentando-se às regras legais de contratação e compras públicas.

### **3.2 Licitação Pública Sustentável: amparo legal**

A lei 14.133/21, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), dispõe de todas as definições e trâmites que permeiam o processo licitatório.

A licitação do tipo menor preço é utilizada para compras de modo geral, ocorrendo quando o critério de julgamento das propostas forem o de menor preço, ou seja, a vencedora apresentará a proposta de menor valor, atendendo todas as exigências do certame (Brasil, 2021).

Essa tipologia deve ser tratada em caráter excepcional, sendo adotada para o fornecimento de bens, execução de obras e prestação de serviços de grande vulto, dependentes de tecnologia sofisticada, além de ser expressamente autorizado pela autoridade de maior nível hierárquico da Administração promotora da licitação (Meirelles, 1999).

O aspecto financeiro não é o único promissor na contratação, visto que se apresentam, também, parâmetros econômicos e de sustentabilidade ambiental. Julga-se que se fôssemos analisar o critério apenas econômico, o Estado poderia fragilmente seguir o processo, já que, para si, seria mais vantajoso obter menor preço, depreciando critérios sociais e ambientais, utilizando inconstitucionalmente seus recursos.

De acordo com Mello (2014), há três finalidades às compras e às contratações públicas sustentáveis: proporcionar à Administração Pública a realização de um negócio mais vantajoso; estimular a competição entre os fornecedores; e certificar-se de que haja um desenvolvimento sustentável na decisão da aquisição de determinado produto ou contratação.

Meneguzzi (2015) define licitações sustentáveis como aquelas que levam em conta a sustentabilidade ambiental dos produtos e processos a ela relacionados, sendo um processo por meio do qual as organizações passam a valorizar os custos efetivos, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia, reduzindo os danos causados ao meio ambiente.

Além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da Administração, as licitações sustentáveis devem se basear em informações confiáveis e precisas sobre o ciclo de vida dos produtos e serviços, informações estas muito importantes para determinar se os produtos têm adequação ambiental para serem adquiridos. Assim, ao contratar terceiros, a Administração Pública deve estabelecer certas primazias, considerando a necessidade de atendimento ao interesse público.

- a. Os produtos sustentáveis são feitos ou funcionam de forma a:
- b. usar menos recursos naturais em seus processos produtivos;
- c. conter menos materiais perigosos ou tóxicos;
- d. ter maior vida útil;
- e. consumir menos água ou energia em sua produção ou uso;
- f. poder ser reutilizado ou reciclado;
- g. gerar menos resíduos (ex: ser feito de material reciclado, usar menos material na embalagem ou ser reciclado pelo fornecedor) (Brasil, 2014).

A NLLC potencializou o mérito da Administração Pública ao enfatizar mais o tempo de vida útil dos bens e dos materiais, garantindo a sustentabilidade dessas aquisições. A importância dessas modificações é exatamente o fato de que nem sempre o valor mais baixo do produto ou do material adquirido será realmente o mais vantajoso.

A referida lei trouxe diversas tratativas pertinentes às licitações públicas que tratam da promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos [grifo nosso] (Brasil, 2021).



O artigo 11, que estabelece os objetivos das licitações, destaca o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável e introduz expressamente o custo do ciclo de vida do objeto como parâmetro para a tomada de decisão:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, **inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto**;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

**IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável** [grifo nosso]

Em caráter prático, esses objetivos se refletem no momento em que é dada a margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme previsto no artigo 26, II, a.

Além disso, destaca-se que, da mesma forma como se observa a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações, tais critérios também devem ser considerados nas contratações diretas, realizadas sem licitação, nos casos de inexistência e dispensa, assim como nos convênios e instrumentos congêneres.

Na prática, o ciclo de vida pode ser aplicado por meio de planilhas comparativas que estimem custos de manutenção, consumo de energia, durabilidade, descarte e necessidade de substituição. Por exemplo, na aquisição de veículos oficiais, o órgão público pode considerar o cálculo do combustível gasto por quilômetro rodado, os custos de manutenção preventiva e corretiva, a vida útil média e os custos de descarte ou substituição.

Dessa forma, o valor final da proposta mais vantajosa não se limita ao preço inicial do produto, mas abrange o custo total ao longo do tempo, refletindo o uso racional dos recursos públicos e a preservação ambiental.

Além do critério de menor preço, a NLLC prevê também o critério de julgamento de técnica e preço (art. 36, II), que permite a atribuição de pontuação adicional a produtos ou serviços que apresentem comprovação de sustentabilidade ambiental. Esse modelo de julgamento combina aspectos qualitativos e quantitativos, promovendo uma contratação mais vantajosa sob o ponto de vista técnico, econômico e ambiental.

O Decreto 10.024/19, em seu art. 2º § I, também especifica que o desenvolvimento nacional sustentável é um princípio a ser observado nos contratos públicos. Analisa quatro dimensões: ambiental, social, econômico, e cultural. O decreto ainda implica que, ao perpassar pelas fases do processo de contratação, deve-se observar em cada órgão ou entidade pública o seu plano de logística sustentável conectando o plano de logística e o processo de contratação.

Estudos técnicos preliminares (ETP), dos quais trata a Instrução normativa 40/2020, dispõem que no primeiro momento da contratação deve-se observar quais requisitos de sustentabilidade têm compatibilidade com a necessidade da contratação; e esse estudo técnico deve apresentar quais serão os resultados pretendidos no que se refere à sustentabilidade da contratação.

A necessidade do ETP também encontra amparo na NLLC, no artigo 18, I, ao demonstrar que o documento deve caracterizar o interesse público envolvido. O conceito, por sua vez, encontra-se no 6º, XX, *in verbis*:

documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação

Em regra, o ETP é obrigatório para objetos que envolvam impacto ambiental relevante, bens de alto valor agregado, serviços continuados ou projetos de obras. Assim, o estudo auxilia o gestor na análise da viabilidade técnica e econômica, assegurando que o processo licitatório conte com os princípios da economicidade, eficiência e sustentabilidade.

Essa realidade desvela a necessidade de incrementação do tema nas agendas de políticas públicas. No entanto, é importante saber diferenciar a Contratação Pública Sustentável das Políticas Públicas Sustentáveis.

Segundo Lotta (2023), a sustentabilidade na política pública é a capacidade dela permanecer ao longo do tempo, ou seja, a política gera um impacto, permitindo que ela perdure um período maior do que o que foi determinado em sua regulamentação. A autora parte do ponto de vista de que uma política pública precisa da condição de tempo amplo para conseguir apresentar impactos; nesse sentido, a sustentabilidade concerne na habilidade dessas políticas permanecerem por médio ou longo prazo, assim tornando possível identificar seus efeitos.

Sob outra perspectiva, a contratação pública sustentável, como bem explanada ao longo do texto, entende-se pela incorporação de critérios sustentáveis na obtenção governamental de produtos e serviços que não degradem o meio ambiente e impulsoram o consumo racional; portanto, a contratação sustentável pública não se confunde com as políticas públicas sustentáveis.

Dito isso, em diversos estudos, é possível perceber referências apontando o parcial desconhecimento por parte dos gestores públicos a respeito das contratações públicas sustentáveis, ao mesmo tempo que há menção a dispositivos que integram todo o processo de admissão do procedimento, a exemplo do Guia Nacional de Contratos Sustentáveis.

### 3.3 Elementos exigidos mediante a contratação sustentável

A Advocacia Geral da União dispõe do Guia Nacional de Contratações Públicas, destacando as providências necessárias para a inserção dos critérios de sustentabilidade nos certames.

De acordo com o documento, a aquisição de bens e contratações de serviços e obras, bem como o desenvolvimento das atividades, em conformidade com o art. 4º do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 e seguindo as diretrizes e práticas consideradas sustentáveis, devem observar os seguintes critérios: menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

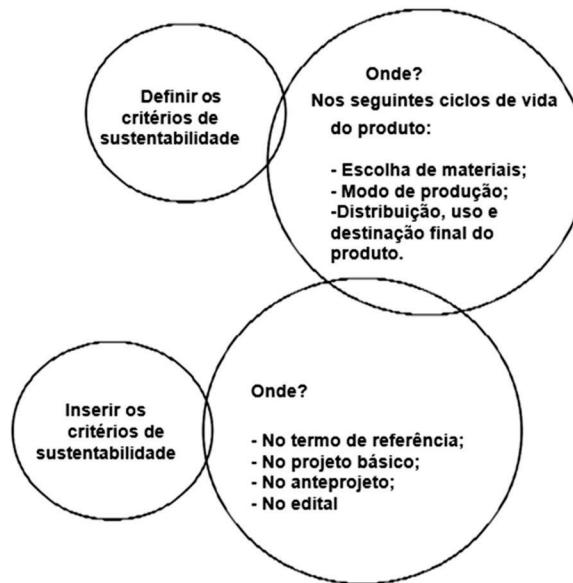


Deve-se incentivar os fornecedores no ato da contratação a oferecerem produtos e serviços ambientalmente responsáveis a preços competitivos; realizar a coleta ou reciclagem dos produtos usados; considerar os impactos ambientais dos serviços.

O primeiro passo a ser observado pelo gestor público é a verificação da necessidade de contratação ou a aquisição de novos bens ou serviços por parte do gestor público. A AGU (2023) destaca que o gestor deve ser bastante criterioso quanto a essa verificação, levando em consideração, inclusive, a possibilidade de Redimensionamento ou Aquisição pelo Processo de Desfazimento, que consiste na possibilidade de adquirir bens provenientes de outro órgão público.

O segundo passo, por sua vez, consiste no Planejamento da Contratação com Parâmetros de Sustentabilidade:

**Figura 1** - Planejamento da Contratação com Parâmetros de Sustentabilidade



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Guia Nacional de Contratações Públicas (2023).

O guia deixa claro que as exigências de sustentabilidade não devem ser genéricas. Portanto, a inclusão de critérios de sustentabilidade deve ser feita de modo claro e objetivo. Em cada fase do ciclo de vida, alguns critérios são definidos: na fase de produção, devem verificar se os materiais são reciclados, biodegradáveis ou atóxicos.

Ademais, o modo de produção não pode conter mão de obra infantil ou análoga à escravidão, além de priorizar máquinas que reduzam a geração de resíduos industriais; No modo de distribuição, priorizam-se produtos com embalagens compactas e recicláveis, preferencialmente de indústrias ou produtores locais, para assegurar menos distâncias; Na fase de uso, destaca que os produtos preconizados devem ser aqueles que economizam água e energia, bem como produtos educativos que levem à conscientização ambiental; Por último, na fase de destinação final, produtos com possibilidade para o reuso ou para remanufatura (AGU, 2024).

Em continuidade, a AGU (2024, p. 42) destaca que, no terceiro passo, “o gestor público deve buscar o equilíbrio entre os três princípios norteadores da licitação pública: desenvolvimento nacional sustentável, economicidade e competitividade”. No entanto, ressalta que é possível que a sustentabilidade se sobreponha aos demais princípios, desde que de forma justificada.

O quarto e último passo diz respeito à fiscalização do contrato, visto que é essencial que o gestor público zele pela sustentabilidade durante toda a execução dos contratos, desde a fase inicial até a conclusão, independentemente de se tratar da aquisição de bens, da prestação de serviços ou da realização de obras públicas.

Em outros termos, a contratação sustentável passou de uma medida excepcional para se consolidar como regra da Administração Pública, embora sua implementação ainda esteja em processo gradual. Nesse contexto, torna-se imprescindível que o gestor público observe o dever de motivação que rege os atos administrativos.

A exemplo, pode-se destacar a necessidade certificações, laudos técnicos, declarações de origem ou atestados ambientais, como ISO 14001. A referida certificação é utilizada para atestar que uma empresa implementou um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) eficaz, que a ajuda a gerenciar e minimizar seus impactos ambientais.

Um exemplo prático pode ser observado no Edital de Pré-Qualificação nº 001/2025 do Estado da Paraíba, no qual é obrigatória a certificação ISO 14001 como critério de pré-qualificação para os interessados. Trata-se de um chamamento público para empresas interessadas na seleção prévia para futuras contratações pelo Departamento de Estradas de Rodagem da Paraíba (DER/PB), com vistas à prestação de serviços técnicos especializados e execução de obras de engenharia na malha rodoviária estadual, incluindo implantação, pavimentação, obras de arte especiais e sinalização, conforme condições e exigências estabelecidas no respectivo (Paraíba, 2025).

A exigência foi tecnicamente justificada no próprio Termo de Referência, com base nos riscos ambientais inerentes às obras rodoviárias de maior vulto e complexidade e na necessidade de assegurar o cumprimento das normas ambientais e dos princípios previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º) e à adequada execução contratual (art. 25).

Em face à disponibilidade de aparatos legais que se têm no Brasil quanto a informações ambientais, torna-se possível que departamentos nacionais se utilizem de tais dados para operar de forma mais célere, transparente e com possibilidade de atender aos critérios da Administração Pública, enfatizando as Gestões Sustentáveis.

A Assessoria de Gestão Sustentável (AGS), cuja atividade se faz presente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), é um exemplo. Consiste em um departamento que fomenta práticas sustentáveis em organizações, objetivando reduzir impactos ambientais e sociais.

O referido departamento coordena planos de logística sustentável, realiza análise de licitações perante a sustentabilidade e realiza ações de descartes adequados. De acordo com a Portaria STJ/GDG n.4/2024, em consonância à Resolução CNJ n. 400/2021, suas atividades são:



- I. Gestão de resíduos e recursos: Supervisiona a destinação correta de resíduos e implementa medidas para o uso eficiente de recursos como água, energia e papel.
- II. Compras sustentáveis: Analisa processos de licitação para garantir que critérios de sustentabilidade e inclusão social sejam incorporados.
- III. Conscientização e cultura organizacional: Promove ações de treinamento e capacitação para criar uma cultura de sustentabilidade entre os colaboradores.
- IV. Melhora de processos: Busca a digitalização de processos e a revisão de padrões de consumo para otimizar a eficiência operacional.
- V. Ações sociais: Promove iniciativas voltadas para a diversidade, equidade e inclusão social dentro da organização.

Desse modo, exceto em situações específicas, as contratações de bens e serviços do STJ, passam pelo crivo de análise da Assessoria de Gestão Sustentável (AGS), para fins de apreciação sistêmica da demanda, em conformidade com as normas vigentes.

Entretanto, entraves ainda persistem, como a resistência de alguns órgãos públicos em adotar critérios sustentáveis por considerarem que eles reduzem a competitividade ou elevam os custos imediatos das contratações.

Ainda assim, a literatura tem reconhecido que a sustentabilidade constitui expressão do interesse público primário, conforme destaca Finger (2013), ao afirmar que a licitação sustentável representa a materialização da função social do contrato administrativo e da responsabilidade ambiental do Estado.

### **3.4 Expansão de contratação por meio de licitação: entraves de implementação**

O objetivo desta seção é identificar as principais barreiras à sua implementação, propor medidas para superá-las e fomentar a legislação, a fim de um aparato legal. Buscar resultados pretendidos mediante critérios sustentáveis torna fundamental a expansão, bem como implementação trivial de licitações públicas sustentáveis.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), empregos verdes podem ser definidos como postos de trabalho decentes que contribuem para reduzir a emissão de carbono ou para melhorar/preservar a qualidade ambiental. Assim, as políticas públicas, associadas aos programas de emprego verde, procuram promover uma transição socialmente justa para uma economia mais sustentável, capaz de gerar trabalho em atividades econômicas consideradas “verdes”, como o manejo florestal sustentável, a reciclagem de resíduos e a produção de energias renováveis.

Conforme estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a rigor, todos os postos de trabalhos que forem criados em decorrência da implementação desses planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas podem ser considerados empregos verdes.

Um dos fatores de interferência nas CPSs é a ausência de dados ambientais no que se refere à comparação e à identificação da sustentabilidade nos próprios produtos e serviços, causando



limitações às contratações sustentáveis e revelando uma baixa admissão de produtos e serviços. Isso ocorre em razão das dificuldades e valores em avaliar o período de vida de determinado produto, além da carência de dados sobre condições sociais (Gabriel, 2022).

Outro aspecto de grande importância, que é um entrave no ato da contratação, é a carência de legislação vigente no Brasil. Como bem cita Gabriel (2022), os gestores públicos não têm autonomia para contratar e comprar, os quais devem recorrer ao instituto da licitação, a fim de conferir legalidade e agregar eficiência e moralidade às contratações públicas.

Levando em consideração o aumento significativo de responsabilidade por parte do gestor, pois é ele quem deve atentar-se a transcrever o edital, bem como cláusulas que irão dar acesso à concessão de serviços e materiais sustentáveis, a sustentabilidade perde espaço nas prioridades do procedimento licitatório.

Couto e Ribeiro (2016) destacam que a complexidade de implantação de CPS, diante da ausência de elementos confiáveis para examinar a condição dos bens, o acúmulo de obrigações para poucos servidores ou um servidor, a reação destes ao se depararem com mais atribuições, além da precisão de capacitação para aprimorar a conduta dos servidores, prejudicam a ampliação da sustentabilidade na contratação. Diante das barreiras elencadas, há uma considerável carência no mercado de serviços e produtos de natureza sustentáveis.

### **3.5 Vantagens a curto e longo prazos**

A inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas também pode contribuir para o alcance de metas estabelecidas em políticas públicas ambientais e para o cumprimento de ações pactuadas em tratados e acordos internacionais relativos à garantia dos direitos humanos e à proteção dos recursos naturais (Comissão Europeia, 2011). Com isso, são esperados resultados promissores à luz das metas estabelecidas para o alcance da redução de consumos degradáveis.

Iniciou-se um olhar próspero, uma busca pelo prejuízo ou mesmo anseio de reserva e precaução com os recursos naturais que há. A maioria das pesquisas sobre CPS tem se debruçado sobre estudos de caso, examinando iniciativas, principalmente, nas áreas da construção, tecnologia da informação, alimentação, madeira e produtos florestais (Brammer e Walker, 2011).

Alguns trabalhos têm abordado, especificamente, as ferramentas para auxiliar na implementação das políticas de CPS, tendo evidenciado os estímulos decorrentes da legislação, considerando a aceitação de critérios de sustentabilidade pelas normas que disciplinam as contratações governamentais, do acesso a informações e da quebra de barreiras (Kunzlik, 2003).

Além disso, Marron (2003) ressalta que, apesar de figurarem como relevante instrumento para a promoção da sustentabilidade ambiental e influenciarem o desempenho econômico do governo, existem poucos dados quantitativos abordando os impactos decorrentes da implementação das CPS.

Segundo dados do Banco Mundial, as compras governamentais correspondem a cerca de 9,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, o que evidencia sua relevância econômica e a oportunidade de influenciar positivamente o mercado. Somente em 2022, foram investidos mais de R\$163 bilhões em contratações, considerando apenas a esfera federal, a partir da consecução de 148 mil processos de compras (TCU).



O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, a partir do monitoramento do Relatório de Impactos do Trabalho Remoto, por meio de painel de inteligência de dados em apoio à gestão e do Plano de Logística Sustentável, registrou uma economia de R\$ 2.210.000 (dois milhões, duzentos e dez mil reais), de março a julho de 2020, em comparação ao mesmo período de 2019, nos indicadores monitorados (açúcar, água envasada, café em pó, combustível, impressão, papel, água, energia elétrica e impressões). Em relação à água, houve uma redução de consumo e gasto superior a 60% e, em impressões, superior a 70%. Os dados de quilometragem relativos aos veículos próprios tiveram uma redução de 70,33% (Tostes, 2020).

#### 4 CONCLUSÃO

O arcabouço estatal compreendeu a necessidade da inserção de critérios sustentáveis mediante contratações para que, assim, a Administração Pública consiga não só atingir as metas estabelecidas, mas também atender aos anseios e objetivos de sustentabilidade expandidos em todo o globo. Em 2010, no âmbito federal, iniciou-se a implementação das CPS. Entretanto, mesmo após mais de uma década, não obteve o alcance esperado.

O estudo objetivou investigar e refletir as barreiras que entravam uma contratação pública inovadora e sustentável. Destaca-se a ausência de dados ambientais quanto à comparação e à identificação da sustentabilidade nos próprios produtos e serviços; inexistência de autonomia dos gestores públicos para contratar e comprar, os quais devem recorrer ao instituto da licitação, a fim de conferir legalidade e agregar eficiência e moralidade às contratações públicas; complexidade da implantação de CPS, pois se encontra a ausência de elementos confiáveis para examinar a condição dos bens, ou seja, a precisão de capacitação para aprimorar a conduta dos servidores.

A aplicação prática desses critérios sustentáveis deve ocorrer de forma clara e objetiva nos editais de licitação e nos contratos administrativos, a fim de garantir previsibilidade e segurança jurídica. Tais critérios podem ser classificatórios, quando utilizados para pontuar e ranquear as propostas mais sustentáveis, ou eliminatórios, quando estabelecem requisitos mínimos obrigatórios que desclassificam licitantes que não os atendam.

Essa distinção é essencial para assegurar que a sustentabilidade não se torne mero discurso, mas efetivamente um fator de decisão nas compras públicas. A exemplo, cita-se o caso do estado da Paraíba em edital de pré-qualificação que exige certificação de sistema de gestão ambiental para as empresas interessadas.

Entre as vantagens da adoção dos critérios sustentáveis, destacam-se o estímulo à inovação, a redução de impactos ambientais e o fortalecimento de práticas socialmente responsáveis. Por outro lado, há desvantagens a considerar, como a dificuldade de mensuração de alguns indicadores de sustentabilidade e a necessidade de constante capacitação dos agentes públicos.

No mais, a resistência de uma nova visão para as contratações sustentáveis e inovadoras desvela o estado rudimentar da Administração Pública, não obstante se encontrarem em vigência normas suficientes para prosseguir com a CPS, atendendo aos princípios de eficiência e legalidade.

Espera-se, com o trabalho desenvolvido, a contribuição para a discussão da temática e elaboração de estudos futuros mais aprofundados, de modo a expandir o assunto do ponto de vista acadêmico, além da incrementação de políticas públicas, viabilidade por parte dos gestores e possibilidade de mais cidadãos terem acesso ao conhecimento dessa nova sistemática.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), 1999.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 6<sup>a</sup> ed. Barth, Maria Letícia B.G; Bliacheris, Marcos W.; Brandão, Gabriela da S.; Cabral, Flávio. G.; Clare, Celso V.; Fernandes, Viviane V. S.; Paz e Silva Filho, Pereira, Rodrigo M.; Santos, Murillo Giordan; Villac, Teresa. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos/consultoria-geral-da-uniao/guias-de-orientacao>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, Brasília, DF, 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica**. Almedina, 2020.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? CAVALCANTE, P. et al (organizadores). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP e IPEA, 2017, p. 15-32.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Buying green: A handbook on green public procurement**. 2. ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

DRECHSLER, Wolfgang; KATTEL, Rainer. Towards the Neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM. **NISPacee Journal of Public Administration and Policy**, v. 1, n. 2, p. 95-99, 2008.

EDLER, Jakob. Demand oriented innovation policy. **The Theory and Practice of innovation policy**. Edward Elgar Publishing, 2010.



EDLER, Jakob; CUNNINGHAM, Paul; GOK, Abdullah; SHAPIRA, Philip. **Handbook of Innovation Policy an International Research Handbook**, Edward Elgar: Cheltenham, p. 177-208, 2010.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 51, p. 121-153, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito Ao Futuro**. 2 ed. Ed. Belo Horizonte: Fórum. (2012).

GABRIEL, Amanda Priscilla de Moura. Barreiras às contratações públicas sustentáveis: a condução do processo de mudança. **Latin American Journal of Business Management**, v. 13, n. 2, 2022.

KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. Innovation and the state: Thinking of government as “Technology Maker” and implications for public administration research. **Halduskultuur**, v. 17, n. 1, p. 5-17, 2016.

KUNZLIK, Peter. Making the market work for the environment: acceptance of (some) ‘green’ contract award criteria in public procurement. **Journal of Environmental Law**, v. 15, n. 2, p. 175-201, jan. 2003.

LOTTA, Gabriela. **A sustentabilidade na política pública**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7974>

LEMBER, Veiko; KATTEL, Rainer; KALVET, Tarmo. Public procurement and innovation: Theory and practice. **Public Procurement, Innovation and Policy**. Springer, Berlin, Heidelberg, 2014, p. 13-34.

MARRON, Donald. Greener public purchasing as an environmental policy instrument. **OECD. The environmental performance of public procurement Issues of policy coherence**. France: Oecd Publications, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Lição e contrato administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENEGUIN, Fernando. **Emprego verde e inclusão social**. Brasília: Senado Federal, 2012, 4 p. (Boletim legislativo, n. 8).

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NORA, Gabriela Almeida Marcon. Contratações públicas sustentáveis e inovação: contribuições teóricas. **Brazilian Journal of Business**, Paraná, v. 2, n. 2, p. 1198-1214, abr./jun. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21 — Programme of action for sustainable development**. Nova York:Nações Unidas, 1992.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism, and democracy**. New York, 1942.

PARAÍBA. **INSTRUMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA PRÉ-QUALIFICAÇÃO N. 001/2025 – DER/PB**, 2025. Disponível em: <https://der.pb.gov.br/institucional/cpl/editais/chamamento-publico-no-001-2025/edital-de-chamamento-publico-ret.pdf>

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism, and democracy**. New York, 1942.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU. **Compras públicas sustentáveis**. Disponível em : <https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis.html>

TOSTES , Adriana. **A Dimensão Cultural nas Contratações Públicas Brasileiras: Avanços Sustentáveis**. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/a-dimensao-cultural-nas-contratacoes-publicas-brasileiras-avancos-sustentaveis>

UNITED NATIONS, General Assembly. **A/RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development** [Internet]. New York: United Nations, 2015

UYARRA, Elvira. The impact of public procurement of innovation. **Handbook of innovation policy impact**. Edward Elgar Publishing, 2016, p. 355-381.

WALKER, Helen; BRAMMER, Stephen. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. **International Journal of Production Economics**, v. 140, n. 1, p. 256-268, 2012.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# REFLEXÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

.....

*REFLECTIONS ON THE LIABILITY OF FINANCIAL INSTITUTIONS  
FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE AND THE ROLE OF THE  
ATTORNEY GENERAL'S OFFICE*

Fábio Takeshi Ishisaki<sup>1</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 A danosidade ambiental e a responsabilização tríplice no Brasil; 3. A responsabilização ambiental das instituições financeiras e a atuação da AGU; 4 Conclusão; 5 Referências.

---

<sup>1</sup> Consultor jurídico e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP. Tem MBA em Gestão e Tecnologias Ambientais pela Universidade de São Paulo – USP – e é mestre e doutorando em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo – USP (Bolsista CAPES). Professor do curso de pós-graduação “Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade” (PUC SP) e de cursos de pós-graduação no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Assessor de políticas públicas do Observatório do Clima. Autor do livro “Direito Ambiental: Tópicos Relevantes e Atualidades” (Editora Freitas Bastos, 2022). E-mail: fabioishisaki@gmail.com



**RESUMO:** O texto analisa a noção de dano ambiental e sua responsabilização tríplice (civil, penal e administrativa) no ordenamento jurídico brasileiro, cotejando com a legislação brasileira, a qual diferencia os conceitos de degradação, poluição e impacto ambiental, destacando a abrangência e finalidade de cada um. A responsabilidade civil ambiental tem natureza objetiva, sendo aplicável independentemente de dolo ou culpa, e é imprescritível, conforme entendimento do STF. Por sua vez, a responsabilidade penal é subjetiva, exigindo conduta ilícita e se limitando à culpabilidade do agente. Já a responsabilidade administrativa, embora inicialmente tratada como objetiva, tem sido consolidada como subjetiva, exigindo dolo ou culpa. A responsabilização de instituições financeiras por danos ambientais das atividades que financiam foi objeto de análises judiciais, destacando-se a jurisprudência que tem admitido a responsabilização solidária dessas entidades, mesmo quando estas apenas promovem o financiamento. Destaca-se que o setor financeiro dispõe normas sobre a avaliação de riscos ambientais e climáticos dos negócios (como a Resolução BACEN 4.557/2017), além de boas práticas internas como as expostas em nota pelo BNDES. Ademais, a flexibilização do licenciamento ambiental promovida pela aprovação do PL 2.159/2021 — por meio de figuras como a Licença por Adesão e Compromisso e a fiscalização por amostragem — acarreta riscos à proteção ambiental. Por fim, ressalta-se a atuação da AGU na responsabilização de financiadores e a consolidação do entendimento da imprescritibilidade da reparação civil por dano ambiental, confirmando a proteção ampla e contínua ao meio ambiente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licenciamento ambiental. Instituições financeiras. Dano ambiental. Responsabilidade. Legislação ambiental.

**ABSTRACT:** *The text analyzes the notion of environmental damage and its triple liability (civil, criminal, and administrative) within the Brazilian legal framework, comparing it with Brazilian legislation, which distinguishes the concepts of degradation, pollution, and environmental impact, highlighting the scope and purpose of each. Civil environmental liability is objective, being applicable regardless of intent or fault, and is not subject to a statute of limitations, according to the Brazilian Supreme Court (STF). Criminal liability is subjective, requiring unlawful conduct and limited to the culpability of the offender. Administrative liability, although initially treated as objective, has been increasingly consolidated as subjective, requiring intent or fault.*

*The liability of financial institutions for environmental damage caused by the activities they finance has been the subject of judicial analysis, with case law increasingly recognizing the joint liability of these entities, even when they are solely involved in financing. It is noteworthy that the financial sector is subject to regulations on the assessment of environmental and climate risks in business activities (such as BACEN Resolution No. 4,557/2017), as well as internal best practices, such as those outlined in statements by BNDES. Furthermore, the relaxation of environmental licensing procedures through the approval of Bill No. 2,159/2021 — introducing mechanisms like the License by Adhesion and Commitment and sampling-based inspections — poses risks to environmental protection. Finally, the role of the Office of the Attorney General (AGU) in holding financiers accountable is emphasized, along with the consolidation of the legal understanding that civil liability for environmental damage is not time-barred, thereby confirming broad and ongoing protection of the environment.*

**KEYWORDS:** Environmental licensing. Financial institutions. Environmental damage. Liability. Environmental legislation.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, aquele que degrada o meio ambiente responde pelos danos causados numa tríplice responsabilidade nas esferas civil, penal e administrativa, as quais se desenvolvem em processos específicos e podem ser simultaneamente aplicados por conta da sua autonomia. Tais responsabilidades se aplicam a agentes que atuam para a concretização do dano ambiental, dentre eles as instituições financeiras, notadamente pelo financiamento de atividades degradadoras, destacando-se que a jurisprudência tem admitido a responsabilização solidária dessas entidades.

Nesse contexto, vale ressaltar a importância do processo de licenciamento ambiental, o qual é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e, também, é uma das formas mais consolidadas e eficazes de se desenvolver atividades utilizadoras de recursos naturais, com vistas à gestão qualificada e à prevenção de danos ambientais. Inclusive, no âmbito dos regramentos setoriais, há atos normativos do Banco Central, por exemplo, aqueles que internalizam a avaliação de riscos ambientais e climáticos dos negócios (como a Resolução BACEN 4.557/2017).

Em julho de 2025, foi aprovado o Projeto de Lei (PL) 2.159/2025, o qual flexibiliza diversas regras do licenciamento ambiental nacional, inclusive da devida diligência das instituições financeiras nos negócios por elas financiados, bastando o requerimento da cópia da licença do cliente para que, na teoria, a responsabilidade deste fosse afastada, o que contraria a legislação e a jurisprudência aplicável.

Assim, a atuação da AGU na responsabilização de financiadores tem se destacado sobremaneira, notadamente por precedentes judiciais e entendimentos direcionados à resolução dos problemas os quais decididamente têm contribuído para o enfrentamento dos ilícitos ambientais.

## 2 A DANOSIDADE AMBIENTAL E A RESPONSABILIZAÇÃO TRÍPLICE NO BRASIL

Há na legislação e na literatura a diferenciação entre dano ambiental, poluição, degradação e impacto. É importante ter-se um detalhamento claro para considerações e aplicação em casos práticos.

O dano ambiental não conta com uma definição na legislação ambiental brasileira mais geral como a Política Nacional do Meio Ambiente. Na legislação específica, há a definição de dano ambiental como “toda lesão causada ao meio ambiente, decorrente da degradação de atributos ambientais por meio de omissões, ações e atividades não autorizadas ou em desacordo com as autorizações vigentes” (Instrução Normativa IBAMA 20/2024). Cabe apontar, também, que essa norma especificou tipos de danos ambientais, quais sejam:

- **Dano ambiental de baixo custo, baixa complexidade ou pequena magnitude:** qualquer dano ambiental cujo custo estimado por sua valoração econômica ou financeira é insuficiente para suscitar esforço institucional para a cobrança de sua reparação; e/ou dano que afeta recurso natural ou ambiente com alta resiliência e grande capacidade de suporte e não compromete a saúde, a segurança e o bem-estar humano;
- **Dano ambiental de alto custo, alta complexidade ou grande magnitude:** qualquer dano ambiental cujo esforço institucional de cobrança na esfera administrativa se revele inadequado ou insuficiente ante o custo estimado para a sua reparação; dano que afeta



recurso natural, atributo ambiental ou ambiente de forma complexa, podendo envolver o patrimônio histórico-cultural, a saúde, a segurança e/ou o bem-estar humano, ou outro aspecto antrópico, não possível de ser avaliado na esfera administrativa;

- **Dano ambiental material:** parcela do dano ambiental que envolve a dimensão concreta e material dos atributos ambientais degradados e para a qual há previsão administrativa de reparação direta ou indireta;
- **Dano ambiental imaterial:** parcela do dano ambiental que envolve a dimensão abstrata (simbólica, histórica, cultural, moral) do atributo ambiental degradado e para a qual não há previsão administrativa de reparação direta ou indireta;
- **Dano ambiental intercorrente, intermediário ou interino:** parcela do dano ambiental decorrente do tempo em que o atributo ambiental permaneceu danificado ou interrompido, sem a prestação dos serviços ecossistêmicos de origem.

A literatura especializada vem há anos buscando definir e delimitar o seu escopo:

[...] é dano ambiental toda interferência antrópica infligida ao patrimônio ambiental (natural, cultural, artificial), capaz de desencadear, imediatamente, perturbações desfavoráveis (in pejus) ao equilíbrio ecológico, à sadia qualidade de vida, ou a quaisquer outros valores coletivos ou de pessoas (Milaré, 2015).

[...] dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem (Leite, Ayala, 2015).

O dano, conforme assinalado, se constitui no prejuízo sofrido pelo patrimônio econômico de alguém. Em se tratando de meio ambiente, o prejuízo assume dimensão difusa, estendendo-se para o futuro. Diz respeito à coletividade e não ao indivíduo, pouco importando a sua duração ou se o meio ambiente terá condições de autodepuração capaz de reduzir os efeitos das alterações ocorridas (Freitas, 2005).

Portanto, pode-se verificar que o dano ambiental tem como características primordiais ser uma ação humana que causa, efetiva ou potencialmente, lesão/impactos/perturbações negativas ao meio ambiente e ao seu equilíbrio. Importante apontar que meio ambiente é definido na Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) como “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*” (art. 3º, inciso I).

Já **degradação** é definida na Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) como “*a alteração adversa das características do meio ambiente*” (art. 3º, inciso II).

Poluição tem fundamento legal também na Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que a define:

Art. 3º [...]

III – [...] a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem

condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Assim, para a legislação, a poluição parece ser uma especificação dentro do conceito geral de degradação.

Fato curioso é que poluidor é definido como “*a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental*” (art. 3º, inciso IV). O que se verifica é um conceito mais aberto do que o próprio conceito de poluição.

Em relação ao **impacto ambiental**, consta na Resolução CONAMA 01/1986:

Art. 1º [...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

É importante ressaltar que os impactos ambientais podem ser positivos ou negativos, sendo que os primeiros são objeto de incentivo e fomento, e os segundos, de controle e fiscalização.

Na Constituição Federal, tem-se a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de “*significativa degradação do meio ambiente*” (art. 225, §1º, inciso IV). Na Resolução CONAMA 01/1986 também há referências ao termo “*degradação*” (art. 3º), mas se percebe ser uma terminologia equivalente a “*impacto*” pois, em seguida, refere-se ao licenciamento de empreendimentos e atividades com “*significativo impacto ambiental*” (art. 4º, *caput*). É imperioso apontar que a expressão “*significativo impacto ambiental*” não conta com definição legal, sendo, pois, um conceito verificado caso a caso dentro do processo de licenciamento ambiental, conforme se verificará em seção específica.

Assim, com base no que foi exposto, parece-nos haver clara diferenciação de abrangência entre os termos, sendo dano ambiental o efeito precipuamente negativo e decorrente de alguma conduta humana; a degradação ambiental, uma alteração no meio ambiente; a poluição, uma degradação ambiental enquadrada nos requisitos legais específicos, e o impacto ambiental, um conceito que vai além, aglutinando em si aspectos positivos e negativos, mas também relacionados à alteração do meio ambiente.

No Direito Ambiental, têm-se as chamadas responsabilidades por danos ambientais. Como visto no tópico anterior, dano ambiental pressupõe um fato advindo do ser humano, fato este que seja desfavorável à proteção, preservação ou conservação do meio ambiente.

A legislação traz:

Constituição Federal

Art. 225

[...]



§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Resolução CONAMA 237/1997

Art. 11. [...]

Parágrafo único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

O que se tem, pois, é uma tríplice responsabilidade por danos ambientais, divididos nas esferas civil, penal e administrativa, cujas consequências são cumulativas, ou seja, cada esfera de responsabilidade é independente e cumulativa em relação à outra.

A responsabilidade civil por danos ambientais tem natureza objetiva, ou seja, independe de dolo ou culpa, sendo inaplicáveis as excludentes de causalidade (caso fortuito, força maior ou fato de terceiro). Tem fundamento no art. 14, §1º, da Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Para que se configure essa responsabilidade, é necessário que haja um evento danoso, uma atividade do agente e o nexo de causalidade entre o evento e a atividade.

Quanto ao tema, tem-se na jurisprudência:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAIÁ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) *a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar*; [...]

(STJ, REsp 1374284 / MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão. 2ª Seção. Julgado em 27/08/2014 – Grifos do autor)

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS. ACIDENTE AMBIENTAL. EXPLOSÃO DO NAVIO VICUÑA. PORTO DE PARANAGUÁ. PESCADORES PROFISSIONAIS. PROIBIÇÃO DE TEMPORÁRIA DE PESCA. EMPRESAS ADQUIRENTES DA CARGA TRANSPORTADA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE. NEXO DE CAUSALIDADE NÃO CONFIGURADO.

[...]

4. *Em que pese a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva (e lastreada pela teoria do risco integral), faz-se imprescindível, para a configuração do dever de indenizar, a demonstração da existência de nexo de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se repete a condição de agente causador.*

5. No caso, inexiste nexo de causalidade entre os danos ambientais (e morais a eles correlatos) resultantes da explosão do navio Vicuña e a conduta das empresas adquirentes da carga transportada pela referida embarcação.

6. Não sendo as adquirentes da carga responsáveis diretas pelo acidente ocorrido, só haveria falar em sua responsabilização - na condição de poluidora indireta - caso fosse demonstrado: (i) o comportamento omissivo de sua parte; (ii) que o risco de explosão na realização do transporte marítimo de produtos químicos adquiridos fosse ínsito às atividades por elas desempenhadas ou (iii) que estava ao encargo delas, e não da empresa vendedora, a contratação do transporte da carga que lhes seria destinada.

(STJ, REsp 1596081 / PR, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. 2ª Seção. Julgado em 25/10/2017 – Grifos do autor)

Cumpre destacar também o julgamento do Recurso Extraordinário 654.833, no STF, em que se estabeleceu a seguinte tese de repercussão geral: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”. Nesse caso, também houve uma explicitação da chamada obrigação *propter rem*, ou seja, que a obrigação de reparação de dano ambiental segue a cadeia sucessória da propriedade:

Além disso, a obrigação de reparar os danos ambientais tem sido considerada pela maior parte da doutrina e também pelo STJ, como *propter rem*, sendo irrelevante que o autor da degradação ambiental inicial não seja o atual proprietário, possuidor ou ocupante do imóvel, pois a obrigação adere ao título de domínio ou posse e transfere-se ao atual proprietário ou possuidor, sem prejuízo da responsabilidade solidária entre os vários causadores do dano. (Trecho do voto-vogal do ministro Gilmar Mendes)

Inclusive, sobre o tema, tem-se a Súmula 623 do STJ: “As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”.

Assim, o dano ambiental não se esgota com o passar do tempo, podendo ser requerida a responsabilização (reparação civil) por ele a qualquer tempo (sem limitação de prazo).

A responsabilidade penal por danos ambientais tem fundamento na Constituição Federal (art. 225, §3º) e é disciplinada pela Lei Federal 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que estabelece:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Daí se verificam requisitos da responsabilidade penal por danos ambientais: conduta do acusado e ilicitude da conduta. Ainda, há de se destacar que a responsabilização se dará no limite da sua culpabilidade. De tal modo, ressalta-se o traço de pessoalidade, sendo, então, uma responsabilização subjetiva, seguindo os padrões da responsabilidade penal clássica na qual ninguém será considerado culpado até sentença penal condenatória (art. 5º, inciso LVII, Constituição Federal).

A particularidade da responsabilidade penal é a possibilidade de se desconsiderar a



pessoa jurídica para fins de cumprimento da decisão condenatória, notadamente sempre que a sua personalidade for obstáculo para o ressarcimento de prejuízos causados ao meio ambiente (art. 4º, Lei Federal 9.605/1998). Ainda, conforme exposto acima, a responsabilização pode atingir os mais diversos cargos e pessoas envolvidas no ato delitivo, desde a alta cúpula da empresa até o auditor.

Na jurisprudência, tem-se:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL. PESSOA JURÍDICA. POSSIBILIDADE (CF: ART. 225, § 3º, E LEI Nº 9.605/98: ART. 3º). PESSOA JURÍDICA DEMANDADA JUNTAMENTE COM A PESSOA FÍSICA. HIPÓTESE DE LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO.

[...]

3. O art. 3º da Lei nº 9.605/1998, ao disciplinar a responsabilização penal da pessoa jurídica, prevê, para tal, hipótese de co-autoria necessária, *não se podendo dissociar a responsabilidade da pessoa jurídica da decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sociedade, devendo, assim, a pessoa jurídica ser demandada com a pessoa física que determinou a prática do ato causador da infração.*

[...]

(TRF1, RCCR 0002596-64.2007.4.01.4100, Rel. Des. Hilton Queiroz, 4ª Turma, julgado em 25/09/2007 – grifos do autor)

Ainda, há a possibilidade de se aplicar à responsabilidade penal por dano ambiental o chamado princípio da insignificância, quando a responsabilização pode ser afastada ante a baixa repercussão/impacto do ato frente à danosidade verificada. É o que se verifica na jurisprudência do STJ:

“PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL CONTRA A FLORA. ART. 39 DA LEI 9.605/98. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. REINCIDÊNCIA ESPECÍFICA. INAPLICABILIDADE. I - A análise da controvérsia apresentada no recurso especial prescinde do reexame de provas; é suficiente, apenas, a reavaliação dos fatos incontroversos explicitados no acórdão recorrido. II - A aplicação do princípio da insignificância, como causa de atipicidade da conduta, especialmente em se tratando de crimes ambientais, é cabível desde que presentes os seguintes requisitos: conduta minimamente ofensiva, ausência de periculosidade do agente, reduzido grau de reprovaabilidade do comportamento e lesão jurídica inexpressiva.

III - No caso dos autos, o delito em análise se trata da supressão de 02 troncos de árvores nativas, sem autorização do órgão ambiental competente, portanto, não demonstrada a ínfima ofensividade ao bem ambiental tutelado. Ademais, o Eg. Tribunal de origem consignou que o agravante é reincidente específico, o que impede o reconhecimento do aludido princípio. Agravo regimental desprovido.”

(STJ, AgRg no REsp 1850002 / MG, Relator Ministro Felix Fischer, 5ª Turma, julgado em 16/06/2020 – grifos do autor)

A responsabilidade administrativa por danos ambientais tem fundamento na Lei Federal 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que assim dispõe:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Há nesse dispositivo os requisitos para que haja a caracterização da responsabilidade administrativa por danos ambientais: (i) conduta do agente infracional – seja ativa, caracterizada pela ação, ou passiva, via omissão; (ii) ilicitude da conduta, ou seja, uma afronta à legislação vigente; e (iii) nexo causal entre a conduta e a infração ambiental.

Por anos, houve discussão acerca da responsabilidade administrativa ser considerada subjetiva ou objetiva. No entanto, tem se pacificado o entendimento jurisprudencial de que a subjetividade é verificável:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INTUITO DE REDISCUTIR O MÉRITO DO JULGADO. INVIABILIDADE. AUTO DE INFRAÇÃO. DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO MAR. PROPRIETÁRIO DE BARCAÇA. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PROVA PERICIAL. SÚMULAS 7 E 83/STJ. SÚMULA 282/STF.

[...]

5. Nos termos da jurisprudência do STJ, *como regra a responsabilidade administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, exigindo-se dolo ou culpa para sua configuração.*

[...]

8. A autoria da infração ambiental está relacionada a ser a parte agravante proprietária da barcaça “Comandante Carlos”, como descrito no Auto de Infração, sendo responsável pela transferência do óleo para um caminhão e para outra barcaça (“Pureza III”), *configurando o nexo causal necessário à configuração da responsabilidade ambiental subjetiva.*

(STJ, EDcl no AgInt no REsp 1744828 / SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2<sup>a</sup> Turma, julgado em 13/08/2019 – grifos do autor)

Seguindo a tendência jurisprudencial, o IBAMA reviu o seu entendimento interno acerca da responsabilidade administrativa ambiental. Em entendimento vigente desde 2011 (via Orientação Jurídica Normativa 26/2011/PFE/IBAMA), havia a desnecessidade de configuração de culpa ou dolo para a aplicação de penalidade de multa administrativa ambiental, mas se admitindo excludentes de responsabilidade (força maior, caso fortuito ou fato de terceiro) desde que o autuado demonstre não ter contribuído para a ocorrência da infração administrativa. Contudo, em Despacho do presidente do IBAMA, tal entendimento foi revisto, pois foi aprovado o Parecer 4/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, pelo qual se passou a entender que a “*responsabilidade administrativa ambiental possui natureza subjetiva, a demandar a existência de dolo ou culpa do agente para caracterização de infração ambiental*”.

Neto Dino, Bello Filho e Dino (2011) aduzem:



[...] em regra, a conduta (comissiva ou omissiva) que se amolda ao tipo previsto na lei caracteriza a infração administrativa ambiental, independentemente de o agente querer, ou não, um fim ilícito ou de ter consciência dessa ilicitude. Essa inflexão quanto à exigência de elemento subjetivo (dolo ou culpa) é fundamental à caracterização da infração administrativa ambiental [...].

As infrações administrativas, bem como suas consequências, estão definidas na esfera federal no Decreto Federal 6.514/2008. A apuração da infração ambiental será realizada em processo administrativo próprio e mediante contraditório, ampla defesa e apurações do órgão ambiental fiscalizador.

Há também expressa determinação de que a lavratura de auto de infração ambiental e instauração de processo administrativo, quanto a infrações ambientais cometidas em empreendimento/atividade, é de competência originária do órgão ambiental licenciador, podendo, no entanto, outro ente federativo adotar medidas quando da iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental (art. 17, caput e §2º, Lei Complementar 140/2011). Havendo duplidade de autos de infração, irá prevalecer aquele lavrado pelo órgão ambiental com competência licenciatória (art. 17, §3º, Lei Complementar 140/2011).

### **3 A RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A ATUAÇÃO DA AGU**

Como visto, a danosidade ambiental tem por característica ser tríplice, ou seja, a possibilidade de três esferas (civil, penal e administrativa) serem acionadas na ocorrência de um dano ambiental.

Tal situação tem as características específicas para cada esfera, mas é importante ressaltar que a abrangência dos seus efeitos não é adstrita ao empreendedor ou pessoa física, podendo, pois, ser imputável a mais agentes, por exemplo, os financiadores.

No âmbito da responsabilidade civil, por exemplo, há o seguinte entendimento jurisprudencial:

Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

(REsp 650.728/SC, Rel. Ministro Antonio Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02/12/2009)

Álvaro Mirra (2017) esclarece:

[...] o dever das instituições financeiras de reparar o dano ambiental causado pelas atividades por elas financiadas decorre, em termos gerais, do artigo 12 da Lei 6.938/1981 e, sobretudo, do disposto no artigo 3º, IV, da Lei 6.938/1981, que trata da noção de poluidor, uma vez que o financiador se enquadra na categoria de poluidor indireto. [...] A partir da celebração do contrato de financiamento, o financiador passa a ser responsável civilmente pelo dano ambiental, uma vez que foi o contrato em questão que impulsionou o exercício da atividade danosa. E a responsabilidade do financiador perdura, ainda, durante o desenrolar da contratação. Vale dizer: enquanto perdurar o contrato de financiamento, o financiador responde objetiva e solidariamente pelos danos ambientais causados pela atividade degradadora.



A Lei de Crimes Ambientais prevê que qualquer um que concorra para a prática de crimes ambientais tipificados na lei pode ser responsabilizado na medida da sua culpabilidade, além da imputação de responsabilidade por infração administrativa decorrente de ação ou omissão ilegal (arts. 2º e 70, Lei Federal 9.605/1998).

Nesse contexto, importante ressaltar que, no âmbito da discussão do Projeto de Lei (PL) 2.159/2021, que discutiu a chamada “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, há um artigo específico sobre a responsabilidade das instituições financeiras nesse âmbito:

Art. 58 [...]

§ 1º As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, no exercício de suas funções legais e regulamentares, devem exigir a correspondente licença ambiental, definida pela autoridade licenciadora integrante do Sisnama, para o financiamento de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, não possuindo dever fiscalizatório da regularidade ambiental, sob pena de serem subsidiariamente responsáveis, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.

§ 2º *Exigida a apresentação da licença ambiental nos termos deste artigo, os contratantes com atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental e as instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil não serão responsabilizados por eventuais danos ambientais ocorridos em razão da execução da atividade ou do empreendimento.* (grifo do autor)

A simples cópia da licença ambiental não afasta a responsabilização por danos ambientais. A bem da verdade, a fragilização do licenciamento ambiental e a aparente tentativa de afastamento de responsabilidade é contrária às próprias regulamentações do setor financeiro, as quais já são mais rígidas e prezam pela devida diligência. Um exemplo disso é a Resolução BACEN 4.557/2017, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital. Na referida norma é estabelecido pelo art. 6º, incisos I a X, que a estrutura de gerenciamento de riscos deve identificar, mensurar, avaliar, monitorar, reportar, controlar e mitigar os riscos: (i) de crédito; (ii) de mercado; (iii) de variação das taxas de juros para os instrumentos classificados na carteira bancária (IRRBB); (iv) operacional; (v) de liquidez; (vi) social; (vii) ambiental; (viii) climático; (ix) risco país e risco de transferência; (x) os demais riscos relevantes, segundo critérios definidos pela instituição, incluindo aqueles não cobertos na apuração do montante dos ativos ponderados pelo risco (RWA).

A Resolução ainda estabelece que deve ser instituída pela instituição financeira uma base de dados de risco operacional com os valores associados a perdas, inclusive pelos riscos ambientais e climáticos (art. 34, *caput* e §2º). Entende-se como “risco ambiental” as situações em que há a “possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados à degradação do meio ambiente, incluindo o uso excessivo de recursos naturais”, tendo como alguns exemplos o descumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental; o desastre ambiental resultante de intervenção humana; a alteração em legislação e especialmente o ato ou atividade que, apesar de regular, legal e não criminoso, impacte negativamente a reputação da instituição, em decorrência de degradação do meio ambiente (art. 38-B, *caput* e incisos I a VII).

É importante apontar que, no texto aprovado pelo Congresso Nacional, a Lei Geral traz



figuras de licenças que não contam com o adequado controle das atividades, como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), a qual atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento, e poderá ser emitida de forma automatizada por simples declaração do empreendedor em plataforma virtual. Além disso, o empreendedor realizará um estudo simples (Relatório de Caracterização do Empreendimento - RCE), o qual será analisado por amostragem. Também será por amostragem a vistoria anual do órgão licenciador ao empreendimento, para fins de aferição da regularidade da atividade.

Outro ponto preocupante é o da possibilidade dos entes federativos definirem as tipologias de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, o que abre um flanco de possibilidades para que uma atividade altamente degradadora possa ser considerada dispensada de licenciamento ambiental em uma localidade com o objetivo de se atrair maiores investimentos e empresas, similarmente ao que acontece com a guerra fiscal.

Por tais pontos do texto aprovado no Congresso Nacional, é possível verificar a fragilidade de algumas licenças ambientais que podem ser viabilizadas (ou dispensadas).

Nesse tocante, Álvaro Mirra (2017) esclarece:

Pouco importa, aqui, que a instituição financeira tenha exigido do financiado, para a concessão do financiamento, a obtenção de todas as licenças e autorizações necessárias para o exercício da atividade e a comprovação do cumprimento regular das condições impostas. Desnecessário averiguar, ainda, se o financiador acompanhou o desenvolvimento da atividade empreendida com o financiamento e exerceu adequado controle sobre esta, à vista da legislação ambiental aplicável. (...) Tal se dá, nunca é demais insistir, em virtude da ampliação do espectro de sujeitos responsáveis pelo dano ambiental, trazida pela CF e pela LPNMA, bastando para o estabelecimento do nexo causal, nesses casos, como visto, o simples fato do financiamento pelas instituições financeiras das atividades causadoras de degradação ambiental.

Um caso exemplificativo é a Ação nº 5032377-78.2022.4.03.6100, em trâmite na Justiça Federal de São Paulo, na qual a AGU obteve decisão favorável à manutenção de multa de R\$47,4 milhões, aplicada a um banco que financiou atividade de plantação de milho em área embargada (área total de 1.177 hectares) pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama) no município de Gaúcha do Norte, no Mato Grosso. Tal decisão demonstra, de forma efetiva, como a devida diligência das instituições financeiras podem ser determinantes para o risco do negócio. A responsabilização não poderá ser afastada pela simples cópia da licença, pois contraria a jurisprudência predominante, a literatura especializada e os regramentos em vigor para o setor financeiro nacional.

Outra atuação relevante da AGU foi no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.352.872, na qual foi aprovada a seguinte tese: “É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos”. A imprescritibilidade dos danos ambientais, *in casu*, foi decorrente de discussão sobre a execução de sentença criminal quando foi convertida em pagamento em dinheiro (equivalente à reparação do dano ambiental já reconhecida em decisão judicial definitiva).

Vale ressaltar que, segundo informações recentes, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teria destinado pelo menos R\$1,8 bilhão para empresas que foram multadas por danos ambientais, especialmente no setor de mineração, em R\$590 milhões. Foi apurado que o BNDES informa no seu sítio eletrônico que empresas com condenações na esfera administrativa ou judicial por crime contra o meio ambiente não são elegíveis para apoio pelo banco. Segundo A Pública (2024), em nota o BNDES informou:

As instituições financeiras operadoras do crédito são as responsáveis pela análise cadastral, ambiental e jurídica para contratação das operações, em observância aos regramentos estabelecidos pelo BNDES e à legislação pertinente.

Conforme requisito estabelecido pelo BNDES, os instrumentos contratuais firmados entre o cliente e o agente financeiro devem conter cláusula explícita sobre a obrigatoriedade de que os clientes mantenham situação ambiental regular, cabendo ao agente financeiro certificar-se do cumprimento da cláusula, tanto na contratação quanto ao longo de sua vigência.

O BNDES realiza avaliação de conformidade das operações indiretas automáticas por amostragem e, caso verifique o descumprimento de obrigações, pode impor penalidades às instituições financeiras credenciadas. Nos casos de indícios de ilícito penal, o Banco pode comunicar os fatos às autoridades competentes para apuração.

Especificamente a um projeto da Anglo American, é informado:

Caso tivessem ocorrido sanções administrativas ou condenações por órgãos ambientais durante esse período – decorrentes de descumprimento das condicionantes ambientais das licenças emitidas (acompanhadas pelos órgãos ambientais), elas teriam sido tratadas tempestivamente pelo BNDES, seguindo os termos do contrato.

Portanto, seja pela literatura especializada, pela jurisprudência consolidada, pelas recentes decisões judiciais ou mesmo pela prática de mercado já realizada, a flexibilização da responsabilização das instituições financeiras pelo dano ambiental das atividades por ela financiadas não está juridicamente amparada, tampouco cumpre os preceitos constitucionais do dever de todos em proteger o meio ambiente, inclusive sendo esse um princípio da ordem econômica brasileira (arts. 170, inciso VI; e 225, *caput*, da Constituição Federal).

## CONCLUSÃO

Conforme desenvolvido nos tópicos acima, o estudo sobre a danosidade ambiental e a sua tríplice responsabilização na área ambiental é um tema em construção desde, pelo menos, 1981, quando da publicação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda, houve a constitucionalização de tal entendimento na Carta Magna de 1988, sendo regulamentado pela legislação infraconstitucional nas décadas seguintes, notadamente pela Lei de Crimes Ambientais e o seu decreto regulamentador.

Ainda, a jurisprudência vem firmando entendimento de que há a responsabilização ampla na seara ambiental, inclusive daqueles que não contribuem de forma direta para o evento danoso ocorrer. É o caso, por exemplo, das instituições financeiras, que podem ser responsabilizadas pela viabilização de recursos a atividades danosas, como as minerações e os empreendimentos agrope-



cuários. Foi analisado também que o próprio setor financeiro tem há anos regulamentos próprios que trazem dispositivos de maior diligência nos negócios, sobretudo por riscos ambientais e climáticos (não só diretos, mas também de reputação e por decisões judiciais).

Contrastando com tal realidade, foi aprovado pelo Congresso Nacional, em julho de 2025, o PL 2.159/2021, que busca instituir um regramento unificado para o licenciamento ambiental brasileiro, mas que, conforme analisado, tem gargalos e pontos críticos que trazem insegurança jurídica e riscos ambientais. No dispositivo especificamente direcionado às instituições financeiras, é possível verificar a desconexão da regra geral com toda a construção jurisprudencial e setorial sobre o tema.

A exigência de uma cópia da licença ambiental não traz garantias concretas à instituição financeira, tampouco afasta a sua responsabilidade pelo dano ambiental causado pela atividade financiada. Isso porque, conforme analisado, há atividades que pela nova legislação de licenciamento serão emitidas de forma automática e sob análise e vistoria por amostragem, o que fragiliza sobremaneira a fiscalização e a garantia de que a atividade está sendo desenvolvida de forma correta, dentro das condicionantes determinadas e pelas boas práticas necessárias. Em cumprimento às normativas já elaboradas e aplicáveis ao setor financeiro, bem como a devida diligência e *compliance* das atividades empresariais, as instituições financeiras devem se pautar pela segurança das informações e dos negócios que elas viabilizam, sob pena de serem solidariamente responsáveis; além disso, comprometerem os próprios negócios numa realidade mundial de maior cuidado com a pauta ambiental, inclusive no âmbito reputacional.

A bem da verdade, o setor financeiro está paulatinamente convergindo para a devida diligência, *compliance* e boas práticas negociais, enquanto há movimentos legislativos fragilizando tais ganhos e, invariavelmente, trazem riscos aos negócios e futuros investimentos no país, notadamente pelo risco de indenizações, multas e resposta a crimes ambientais.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). AGU mantém na Justiça multa de R\$ 47 milhões a banco que financiou milho produzido em área embargada. **AGU**. Brasília, 05 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-mantem-na-justica-multa-de-r-47-milhoes-a-banco-que-financiou-milho-produzido-em-area-embargada>

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Maioria no STF decide que reparação por crime ambiental é imprescritível. **AGU**. Brasília, 27 de março de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/maioria-no-stf-decide-que-reparacao-por-crime-ambiental-e-imprescritivel>

A PÚBLICA. BNDES emprestou ao menos R\$ 1,8 bilhão para empresas multadas por infrações ambientais. **A PÚBLICA**. 20 de março de 2024. Disponível em: <https://apublica.org/2024/03/fundos-verdes-do-bndes-emprestaram-r-18-bi-para-empresas-multadas-pelo-ibama/>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei (PL) 2.159/2021, que dispõe sobre o licenciamento ambiental**

mento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2960687&filename=Tramitacao-PL%202159/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior%20PL%203729/2004\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2960687&filename=Tramitacao-PL%202159/2021%20(N%C2%BA%20Anterior%20PL%203729/2004))

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal Ambiental e Reparação do Dano**. São Paulo: RT, 2005.

IBAMA. Justiça Federal confirma multa aplicada pelo Ibama a banco. **Ibama**. Brasília, 28 de março de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2024/justica-federal-confirma-multa-aplicada-pelo-ibama-a-banco>

IBAMA. ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 26/2011/PFE/IBAMA - DESNECESSIDADE DA CONFIGURAÇÃO DA CULPA E DO DOLO PARA

A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. **Ibama**. Disponível em: [https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn\\_26\\_2011\\_natureza\\_da\\_responsabilidade\\_administrativa\\_ambiental.pdf](https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_26_2011_natureza_da_responsabilidade_administrativa_ambiental.pdf)

IBAMA. **PARECER 00004/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**. Diário Oficial da União (DOU). 14 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-415116625>

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**. 7ª edição. São Paulo: RT, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª edição. São Paulo: RT, 2015.

MIRRA, Álvaro. A responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 25 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-25/ambiente-juridico-responsabilidade-civil-ambiental-instituicoes-financeiras/>

NETO DINO, Nicolao; FILHO BELLO, Ney. Bello; DINO, Flávio. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). STF decide que obrigação de reparar dano ambiental convertida em indenização não prescreve. **STF**. Brasília, 08 de abril de 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-que-obrigacao-de-reparar-dano-ambiental-convertida-em-indenizacao-nao-prescreve/>



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# A AVALIAÇÃO DA CULTURA

.....

## *THE EVALUATION OF CULTURE*

Leonardo de Mello Caffaro<sup>1</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 Cultura e valor: um debate na civilização ocidental; 3 A afirmação dos valores a partir do universal e do comunitário; 4 A avaliação da cultura e a dignidade da pessoa humana; 5 Considerações finais; Referências.

---

<sup>1</sup> Procurador Federal. Instrutor da Escola da AGU. Especialista e Mestre em Direito. Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Petrópolis - UCP. E-mail: [leonardo.caffaro@agu.gov.br](mailto:leonardo.caffaro@agu.gov.br)

**RESUMO:** Busca-se verificar se o Valor da Dignidade da Pessoa Humana se presta como referencial significativo para a Avaliação da Cultura. Para desenvolver este tema, pretende-se fazer um debate entre Cultura e Valor na perspectiva da Civilização Ocidental, partindo-se das vertentes de Liberdade e Fragilidade no Valor da Pessoa Humana como objeto de Dignidade, ou seja, de Respeito. A metodologia adotada é a bibliográfica, com embasamento teórico relevante, baseado em autores de referência na área de filosofia, direito e cultura. Questiona-se a afirmação do Valor a partir dos vieses Universal e Comunitário, para, em seguida, apreciar a possibilidade do Valor da Dignidade da Pessoa Humana servir como elemento da Avaliação da Cultura. São estabelecidas, ao final, considerações críticas sobre toda a abordagem do tema da pesquisa. Chegou-se ao resultado principal de que o princípio da Dignidade da Pessoa Humana se presta como relevante elemento crítico na avaliação da cultura e esse diálogo é possibilitado pelas noções de respeito, liberdade e fragilidade, a partir de uma abordagem universal e comunitária dentro da perspectiva da civilização ocidental, em que se questiona parâmetros de naturalização da organização social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação; Valor; Cultura; Civilização Ocidental; Dignidade da Pessoa Humana.

**ABSTRACT:** *The aim is to determine whether the Value of Human Dignity serves as a meaningful reference for Cultural Assessment. To develop this theme, we intend to discuss Culture and Value from the perspective of Western Civilization, starting from the perspectives of Freedom and Fragility in the Value of the Human Person as an object of Dignity, that is, of Respect. The methodology adopted is bibliographical, with relevant theoretical foundations from leading authors in the fields of philosophy, law, and culture. The affirmation of Value is questioned from the Universal and Community perspectives, in order to then assess the possibility of the Value of Human Dignity serving as an element of the Assessment of Culture. Finally, critical considerations are established regarding the entire approach to the research topic. The main result was that the principle of Human Dignity serves as a relevant critical element in the evaluation of culture and that this dialogue is made possible by the notions of respect, freedom and fragility from a universal and community approach within the perspective of Western civilization, which questions parameters of naturalization of social organization.*

**KEYWORDS:** *Evaluation; Value; Culture; Western Civilization; Dignity of the Human Person.*

## 1 INTRODUÇÃO

Não tardaria muito que saíssem formados e prontos, um para defender o direito e o torto da gente, outro para ajudá-la a viver e a morrer. Todos os contrastes estão no homem.

**Machado de Assis (Esaú e Jacó, cap. XXXV)**

O tema deste trabalho é a verificação da Dignidade da Pessoa Humana como referencial significativo da Avaliação da Cultura. O objetivo geral é verificar como a relação entre Cultura e Valor, base da Civilização Ocidental, pode permitir o debate entre Liberdade e Fragilidade, próprio da Dignidade da Pessoa Humana, em termos Universais e Comunitários, como elemento de Avaliação da Cultura. Como objetivos específicos, questionar-se-á, em primeiro lugar, como se dá a relação entre Cultura e Valor na formação da Cultura Ocidental. Em segundo lugar, procurar-se-á investigar como os Valores podem-se afirmar em termos de Universalidade e Comunitarismo e a Dignidade da Pessoa Humana se prestar como elemento de Avaliação da Cultura.

A pesquisa tem base bibliográfica a partir de obras reflexivas sobre as questões levantadas, como Vera Rudge Werneck (2003); Rémi Brague (2020); Miguel Reale (1989, 1996); Jürgen Habermas (2000, 2002); e Paul Ricoeur (1997; 2008a; 2008b; 2008c; 2020).

Pode-se dizer que se parte da abordagem de Vera Werneck e Rémi Brague para se discutir Cultura e Valor como debate na Cultura Ocidental, opondo-se à visão Naturalista e Cósmica da Cultura Oriental, a viabilizar a naturalização das relações hierárquicas de dominação.

Fala-se, na sequência, das relações da afirmação do Valor em termos Universais e Comunitários a partir de Miguel Reale, Jürgen Habermas e Paul Ricoeur.

Em seguida, antes da conclusão, destaca-se a possibilidade de Avaliação da Cultura a partir da Dignidade da Pessoa Humana em Vera Werneck, Miguel Reale, Jürgen Habermas e Paul Ricoeur.

Ao final, são apresentadas as considerações como síntese e reflexão crítica das problemáticas abordadas.

A título de justificativa, pode-se dizer que, no contexto atual, é necessário fazer a crítica da Cultura a partir dos Valores na Cultura Ocidental, atuando a Dignidade da Pessoa Humana na perspectiva de Liberdade e Fragilidade, em seu viés Universal e Comunitário, como elemento de crítica.

Observa-se que esse quadro se agrava a partir de radicalismos, conflitos, guerras e preconceitos que não levam em consideração a dimensão crítica da Dignidade da Pessoa Humana.

A conclusão que se apresenta é no sentido de que a Dignidade da Pessoa Humana pode servir como elemento de crítica e avaliação cultural.



## 2 CULTURA E VALOR: UM DEBATE NA CIVILIZAÇÃO OCIDENTAL

Inicialmente, torna-se relevante destacar a relação entre a Cultura e o Valor como apresenta Vera Werneck, em sua obra intitulada *Cultura e Valor* (2003), na qual, no capítulo “A Cultura e o Valor”, a autora apresenta dois grandes blocos de conceituações de Cultura. O primeiro, de caráter relativista, concebe a Cultura como qualquer produção humana, desvinculando-a do Valor e aceitando como suas manifestações o nocivo, o inútil, o erro lógico, o feio e o mal; Cultura seria tudo que resultasse do agir humano, englobando o Valor e o Contravalor, o que levaria a enormes impasses no plano da Educação, da Ética e do Direito, de tal forma que qualquer tipo de produção humana, qualquer modalidade de uso, de costume, seriam considerados como Cultura, mesmo sendo injustos, nocivos e perniciosos para o homem.

Sob este ponto de vista, o objeto da Cultura identifica-se com o da Antropologia, estuda-se apenas o homem em seu modo de ser, de agir e de fazer, de um ângulo científico em que os fatos são arrolados, constatados, compreendidos, mas não julgados.

O segundo bloco leva em conta a produção humana adequada à “realização de seus próprios fins”, sendo Cultura apenas a que corresponde às suas necessidades enquanto “pessoa” e enquanto “personalidade”, impõe-se assim como fundamental para a compreensão do fenômeno cultural o aprofundamento da noção de Valor, sendo que o mundo da Cultura é apenas constituído pelos objetos enquanto “devem ser”, ou seja, pelos valores instaurados pelo homem de modo a levá-lo a realização dos fins que lhe são próprios. É admitido como Valor aquilo que, de algum modo, vale para o homem, aquilo de que lhe é carente, aquilo que satisfaz a sua necessidade, que preenche a sua falta, questionando-se o que é o homem e quais as suas características fundamentais.

Há duas concepções de Valor: uma subjetivista e outra objetivista. Para alguns pensadores, os Valores são subjetivos, variando no tempo e no espaço e, até mesmo, de pessoa para pessoa, não sendo possível nenhuma avaliação objetiva sobre eles. O Valor é tido como um “arbitrário cultural”; a Cultura constitui-se como expressão de valores subjetivos.

Na visão objetivista, é visível que nem a experiência do valor nem o seu grau de adequação dependem de nenhum modo da experiência dos suportes desse Valor.

No entanto, o Valor pode ser tido como o que contribui para “Felicidade”, o sentimento de realização, de plenitude vivenciado pela apreensão do objeto da carência, ou seja, do Valor, gerando um aprimoramento pessoal, como a agregação de Valor, sendo natural para o homem. A Cultura é apreendida como tudo aquilo que o homem agrupa à natureza, a si mesmo e aos outros, não se confundindo Valor com Contravalor. É tarefa da Educação levar o educando a distinguir entre o Valor, o Não-valor e o Contravalor, buscando compreender o que realmente vale, por corresponder a sua necessidade. O Não-valor corresponde ao indiferente, o que nada representa para o homem por não corresponder às suas necessidades. Por Contravalor, tende-se o que se contrapõe ao Valor, o prejudicial, o nocivo, o erro, o feio, o mal, o letal.

O homem pode progredir ou regredir no plano da agregação do valor. Quanto mais o Valor agregado, maior o progresso no sentido humano. Destaca Vera Werneck que, para Miguel Reale, a Teoria da Cultura decorre de princípios assentes na Axiologia (estudo dos valores), ten-



do, pois, como fulcro o problema do Valor. O mundo da Cultura seria, para Reale, constituído pelos objetos enquanto “devem ser”. O mundo da Cultura deve ser o mundo dos valores instaurados pelo homem que o levam a realização dos fins que lhe são próprios.

A pessoa, como expressão da liberdade, é a fonte-valor de todos os valores. Nela, o devir se converte em dever, firmando a eticidade da conduta. Os valores, conhecidos pela sensibilidade, são diferentemente hierarquizados, como concurso da razão, ao formular os “juízos de valor”.

Por meio de juízo de valor, são priorizados determinados valores em detrimento de outros, segundo a exigência das tendências de cada um e de acordo com a decisão racional sobre a importância que têm as necessidades humanas. São, assim, estabelecidas diferentes escalas de valores relacionadas aos diversos referenciais.

Ao longo dos tempos, os pensadores vêm buscando critérios que possam justificar as hierarquias de valores que permitem a compreensão da diversidade cultural. Há diferentes concepções que são de uma antropologia naturalista, que vê o espírito como simples derivação da natureza, até as espiritualistas, que consideram a matéria como Contravalor, o que mais adiante se verá é que sofreu influência na própria civilização ocidental.

Werneck destaca que Marx e Engels afirmam que, tal como os indivíduos manifestam sua vida, assim são eles, o que eles são coincide, portanto, com a sua produção, tanto como o que produzem como o modo como produzem, ou seja, o que os indivíduos produzem, de tal modo, depende das condições materiais de sua produção. A partir do entendimento de Werneck quanto à manifestação da vida e à produção como Cultura, chega-se à conclusão de que, segundo os autores anteriormente citados, ela coincide com o ser dos indivíduos e é dependente das condições materiais de suas existências. É uma hierarquização de valores que prioriza os valores materiais na produção da Cultura.

O sentido da vida é dado, para Werneck, pela hierarquização dos valores de cada Cultura, sendo que a dificuldade maior nessa questão decorre da objetividade ou subjetividade dos valores. Se são objetivos, sua hierarquia advém deles próprios e da sua relação da escala de necessidade do sujeito; caso contrário, ser subjetivos seria diferente e especial para cada um. A hierarquização de valores, resultante de critérios empíricos, só tem validade particular e temporal. Dela decorre a ideia da cultura arbitrária, sem nenhuma necessidade de avaliação, como defendem Bourdieu e Passeron.

Para as doutrinas subjetivistas, a vivência valorativa cria valor, sendo o processo de valoração individual ou particular, variando no tempo e no espaço. Para uns, o valor fundamental é o prazer; para outros, o interesse, o desejo, o poder ou a força. As doutrinas objetivistas entendem o contrário, os valores como independentes dos sujeitos e dos bens. São eles absolutos, imutáveis, independentemente da história humana, dos desejos e preferências. Werneck destaca que Max Scheler, em sua ética, condena toda a doutrina que reduz os valores em sua própria essência aos homens e a sua organização, seja esta psíquica (psicologismo) ou psicofísica (antropologismo), o que diz que se pretende pôr o ser dos valores em relação ao homem e sua organização.

Para Werneck, quanto mais desenvolvido, mais educado, mais instruído, mais decide o sujeito sobre sua escala de valores e, assim, sobre sua produção cultural.



Nesse ponto, vê-se que toda a análise de Werneck é feita na perspectiva da civilização ocidental, que permite a distinção entre Cultura e Valor, sendo relevante destacar a perspectiva da civilização ocidental em Rémi Braque, em seu livro *Europa, a via romana* (2020), o qual destaca questão da secundariedade cultural da Romanidade que se apropria dos elementos estrangeiros, mas especificamente judaicos (em que economia, religião e política andam juntas) e helênicos (em que conhecimento e política se juntam) para a formação de sua identidade, o que se pensa que rompe com o naturalismo cosmológico da cultura tradicional oriental com sua hierarquização social de dominação naturalizada, antes da influência ocidental.

Braque destaca que o Cristianismo é, na verdade, uma espécie de higiene da identidade europeia e ocidental, pois separa o que é do Estado e o que é da religião, conforme ensinado por Jesus Cristo, diante da ideia de patrimonialidade da cultura romana europeia, encontrando sua oposição na influência árabe, que assimilaria as outras culturas a partir da hierarquização dos próprios valores pela mistura de política e religião, o que faz recair ora no secularismo (absorção da religião pela política), ora no fundamentalismo religioso (absorção da política pela religião), gerando sérios problemas em que vive, ao longo do tempo, a Europa e a civilização ocidental.

Chega-se, assim, a partir das considerações destacadas, ao resultado principal de que o princípio da Dignidade da Pessoa Humana se presta como relevante elemento crítico na avaliação da cultura e que este diálogo é possibilitado pelas noções de respeito, liberdade e fragilidade a partir de uma abordagem universal e comunitária dentro da perspectiva da civilização ocidental, em que se questiona parâmetros de naturalização da organização social.

### 3 A AFIRMAÇÃO DOS VALORES A PARTIR DO UNIVERSAL E DO COMUNITÁRIO

Miguel Reale (1989), em capítulo denominado “A Cultura e o Valor da Pessoa Humana”, defende a objetividade e a historicidade dos valores, pois elas não teriam uma realidade em si, ontológica, mas sim vinculada a atos e coisas valiosas. Os valores não são uma realidade ideal que o homem contempla como se fosse um modelo definitivo, ou que só possa realizar de maneira indireta, como quem faz uma cópia. Os valores são, ao contrário, algo que o homem realiza em sua própria experiência e vai assumindo expressões diversas e exemplares, projetando-se através do tempo, numa incessante constituição de entes valiosos.

No plano da história, os valores têm objetividade, porque, por mais que o homem atinja resultados e realize obras de ciência ou de arte, de bem e de beleza, jamais tais obras chegariam a esgotar a possibilidade dos valores, que representam sempre uma abertura para novas determinações do gênio inventivo e criador. Trata-se, porém, de uma objetividade relativa, sobre o prisma ontológico, pois os valores não existem em si e *de per si*, mas em relação aos homens, como referência a um sujeito. Não se deve entender, porém, que os valores só valem por se referirem a um dado sujeito empírico, posto como sua medida e razão de ser. Os valores não podem deixar de ser referidos ao homem como sujeito universal de estimativa, mas não se reduzem as vivências preferenciais deste ou daquele indivíduo da espécie, referindo-se ao homem que se realiza na história, ao processo de experiência humana do qual todos participam, consciente ou inconsciente de sua significação universal.

Defende Reale que, por serem referidos, por estarem sempre em relação com o homem, com o sujeito humano em sua universalidade, pode-se dizer que a objetividade dos valores é re-

lativa, que é uma objetividade *in fieri* na tela da história, mas não lhes falta imperatividade ética, desde que se considere a totalidade do processo estimativo que não se confunde com o espírito humano, revelando-se em si mesmo e em suas obras, pois não há valores que possam ser apreciados plenamente sem que se leve em conta todos os demais, a experiência pessoal e a coletiva.

É claro que da compreensão dos elementos axiológicos, em sua compreensão total, passa-se necessariamente para a Metafísica, que, como cosmovisão ou conjectura inevitável sobre o real em sua integralidade, condiciona as experiências valorativas particulares. A axiologia, como tal, não pode ir além dessa referência ao plano metafísico, em que não pode subsistir a distinção ontognoseológica entre ser e dever ser, por se colocar, em toda sua plenitude, o problema do ser enquanto ser. Por outro lado, para Reale, o homem, como único ente, que só pode ser enquanto realiza o seu dever ser, revelando-se, como “pessoa” ou unidade espiritual, sendo a fonte, a base de toda a axiologia, e de todo o processo cultural, pois pessoa não é senão o espírito na autoconsciência de pôr-se constitutivamente como valor.

Os psicólogos e sociólogos mostram bem como surgem os valores, qual a sua gênese e como se traduzem no plano da consciência individual, assim como naquilo que pode-se chamar de consciência social. Importa, porém, saber por qual motivo surge no plano da consciência individual e coletiva e está em condições de entrelaçar o homem, vinculando-o a uma direção ou a um fim como “motivo de conduta”. Somente superando o elemento propriamente empírico é que pode-se ver a razão da obrigatoriedade dos valores, impondo-se como única via a análise da essência do homem.

O homem é o valor fundamental, algo que vale por si mesmo, identificando-se seu ser com a sua valia. De todos os seres, só o homem é capaz de valores, como observa Reale, e só as ciências do homem não são cegas para o mundo das estimativas, de maneira que um cientista, como o químico e o físico, ao realizar uma experiência, não indaga do sentido ou do significado axiológico daquilo que se processa diante de seus olhos, mas procura apenas descrever o fenômeno em suas relações objetivas. Um estudioso do mundo físico-natural não toma posição, positiva ou negativa, perante o fato, porque este se impõe em sua neutralidade objetiva.

Quando, porém, o homem, perante os fatos, toma uma posição, estima o mesmo fato e o situa em uma totalidade de significados, diz-se que surge propriamente o fenômeno da compreensão. Não se trata de explicar o fenômeno em seus nexos causais, mas de compreendê-lo naquilo que esse fato, esse fenômeno “significa” para a existência do homem. Quando um homem toma uma atitude perante um fato e o insere no processo de sua existência, surge o problema do valor, como critério de compreensão. Para Reale, renova-se, a esta altura, a distinção entre explicar e compreender, entre a explicação daquilo que já é dado e que apenas se procura captar e descrever tal como é, e a compreensão de algo na medida em que se integra na totalidade dos significados, tal como deve ser.

O problema dos valores, portanto, é problema de compreensão e não de explicação. Só o homem tem essa possibilidade de integrar as coisas e os fenômenos no significado de sua própria existência, dando-lhes assim uma dimensão ou qualidade que em si mesmos não possuem, senão de maneira virtual. O homem pode realizar duas pesquisas distintas, uma cega para o mundo dos valores, e outra, que envolve uma atitude estimativa. Daí, para Reale, as ciências que se pode chamar, genericamente, físico-matemáticas e as que se pode chamar, também genericamente, de culturais.



Em contraponto a essa perspectiva de Reale, pode-se citar Jürgen Habermas (2000, p. 452-453), para quem, como recurso com o qual os participantes, na interação, alimentam suas manifestações suscetíveis de consenso, o mundo da vida constitui-se um equivalente do que a filosofia do sujeito atribui a consciência em geral como operações de sínteses. No entanto, as operações de produção não se referem aqui à forma, mas ao conteúdo do entendimento possível. Nessa medida, as formas concretas de vida surgem no lugar da consciência transcendental fundadora de unidades.

Por meio de evidências culturalmente adquiridas, das solidariedades intuitivamente presentes e das competências dos indivíduos socializados, consideradas como *know-how*, a razão que se manifesta na ação comunicativa mediatiza-se com as tradições, com as práticas sociais e os complexos de experiências ligadas ao corpo, que sempre se fundem em uma totalidade particular. Para Habermas, por certo, as formas de vida particulares que somente se apresentam no plural não estão apenas unidas entre si pelo tecido das semelhanças de família; exibem também as estruturas comuns dos mundos de vida em geral. No entanto, essas estruturas universais só se exprimem nas formas de vidas particulares mediante o *medium* da ação orientada ao entendimento, por meio do qual elas devem se reproduzir. Isso explica o porquê do peso dessas estruturas universais poderem se identificar no decorrer de processos históricos de diferenciação. Essa é também a chave para a racionalização do mundo da vida e para a liberação sucessiva do potencial da razão, assentado na ação comunicativa. Essa tendência histórica poderia explicar o conteúdo normativo de uma modernidade ameaçada, ao mesmo tempo de autodestruição, sem recorrer às construções auxiliares da filosofia da história.

Paul Ricouer (2008a, p.106), por sua vez, defende que o saber está sempre em vias de se arrebatara à ideologia, mas a ideologia sempre seria aquilo que permanece a grelha, o código de interpretação, mediante o qual nós não somos intelectuais sem amarras e sem pontos de apoio, mas continuamos sendo transportados por aquilo que Hegel chamava de a “substância ética” (*Sittlichkeit*). Ricouer chama de deontológica sua última proposição, porque nada nos seria necessário, em nossos dias, que a renúncia à arrogância da crítica, para empreender-se, com paciência, o trabalho incessantemente retomado do distanciamento e do assumir de nossa condição histórica.

Ricouer, em seu livro intitulado *A crítica e a convicção* (1997), observa que os danos engendrados pela *political correctness* tornam-se patentes quando se começa a proibir determinados tipos de discurso. É então a liberdade de expressão, condição forma da livre discussão, que se contraria ameaçada, e a *political correctness* tenderia para uma espécie de *maccartismo* invertido. Um estranho paradoxo estaria, assim, prestes a ganhar corpo sob os nossos olhos, a saber, o regresso dos ideais libertários dos radicais dos anos setenta em pulsões repressivas.

Ricouer gosta, todavia, de reter essa grave querela, por um lado, que a filosofia clássica dos direitos individuais está cada vez menos adaptada a reivindicações que tem por suporte comunidades inteiras, que professam uma identidade coletiva indivisível; por outro, a ideologia da diferença, levada ao extremo, esquece-se demasiado facilmente do ideal de universalidade que, com o sem razão esteve classicamente ligado ao individualismo jurídico. A ideia de direitos individuais e a de universalidade estão prestes a seguir caminhos diferentes. Seria por isso que Ricouer se interessa mais pelo debate entre universalismo e comunitarismo, que deixa antever arbitragens mais frutuosas.

Ricouer (2008c, p.279-280) propõe, em conclusão, em capítulo denominado o universal e o histórico, três considerações.

O universalismo pode ser considerado uma ideia reguladora que possibilita reconhecer como pertencente ao campo da moralidade atitudes heterogêneas passíveis de serem reconhecidas como cofundadoras do espaço comum manifestado pela vontade de viver junto.

Nenhuma convicção moral tem força caso não eleve uma pretensão à universalidade. Mas deve-se limitar a dar o sentido de universal presumido àquilo que se apresenta inicialmente como universal pretendido; entende-se por universal presumido a pretensão à universalidade oferecida à discussão pública à espera do reconhecimento por todos. Nesse intercâmbio, cada protagonista proporia um universal pretendido ou incoativo em busca de reconhecimento; a própria história desse reconhecimento é movida pela ideia de reconhecimento com valor de universal concreto; o mesmo estatuto de ideia reguladora invocada na conclusão precedente possibilita conciliar em dois níveis diferentes – o da moral abstrata e o da sabedoria prática – a exigência de universalidade e a condição histórica de contextualização.

Se é verdade que a humanidade só existe em culturas múltiplas, tais como as línguas – o que consiste fundamental à tese das contradições comunitaristas de Rawls e Habermas -, as entidades culturais presumidas por esses autores só seriam protegidas contra o retorno da intolerância e do fanatismo por um trabalho de compreensão mútua para o qual a tradução de uma língua para a outra constitui notável modelo.

Para Ricouer, é possível reunir essas três conclusões na seguinte declaração: o universalismo e o contextualismo não se oporiam no mesmo plano, mas pertencem a dois níveis diferentes da moralidade, o da obrigação presumidamente universal e o da sabedoria prática, que assumiria a diversidade das heranças culturais. Não é inexato dizer que a transição no plano universal da obrigação para o plano histórico da aplicação equivale recorrer aos recursos da ética do bem viver para, senão resolver, pelo menos, mitigar as aporias provocadas pelas exigências desmedidas de uma teoria da justiça ou de uma teoria da discussão que contasse apenas com o formalismo dos princípios e com o rigor do procedimento.

Vê-se, assim, a problemática do valor relacionar o nível do universal e do comunitário, abrindo margem para reflexão da dignidade da pessoa humana ser considerada como respeito à liberdade e à fragilidade, como um valor ou princípio autolimitador, pois, se pesa-se na liberdade, vulnerabiliza-se a fragilidade e, se pesa-se na fragilidade, vulnerabiliza-se a liberdade.

#### **4 A AVALIAÇÃO DA CULTURA E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Vera Werneck (2003) apresenta, em capítulo denominado “A Avaliação da Cultura”, que - a partir da análise do próprio homem, que não se esgota, na sua materialidade e na sua individualidade - inúmeras concepções de antropologia filosófica o consideram como pessoa, norteando toda a hierarquização dos valores por esse princípio. A exigência da hierarquização dos valores leva à busca de um referencial que pudesse fundamentá-la de maneira justificável, tendo a autora apresentado como referenciais para estabelecimento de escalas de valor, as noções de “pessoa” e de “personalidade”.



Todo homem é, ao mesmo tempo, uma “pessoa” e uma “personalidade”. Enquanto “pessoa”, é um animal, portanto, um ser vivo dotado de racionalidade, de liberdade psicológica e de sensibilidade/afetividade, de maneira que, assim sendo, só se realiza pelo respeito e pelo desenvolvimento dessas características. O homem, no seu “devir”, tem o dever de buscar a plenificação de sua vida biológica, da sua capacidade cognitiva, do seu livre arbítrio e de sua afetividade. Não há escolha quanto a isso. A pessoa assim entendida é o “valor-fonte” e o “valor-meta” de todo o homem, porque o sujeito, por natureza, é pessoa que deve buscar ser pessoa plenamente, conquistar a dignidade de pessoa humana e viver de acordo com ela.

Vera Werneck, então, destaca que, na história, essa dignidade nem sempre foi reconhecida e respeitada, partindo a autora para considerações históricas e internacionalizantes em busca de parâmetros para a afirmação da dignidade da pessoa humana, concluindo que neste contexto mostra-se claramente a cultura como “o patrimônio dos valores e conhecimentos teóricos e práticos”, não deixando espaço para o Não-valor e para o Contravalor.

Para a autora, é sabido que o sentido de cultural seria dado pela interpretação social da realidade. A cultura como rede de valores instaurados no concreto apresentaria uma denotação e uma conotação. Essa constatação dificulta mais a questão, exigindo uma avaliação não só da sua denotação, mas também de sua conotação, que é o espaço em que passam a visão de mundo e as interpretações ideológicas. Propõe Werneck, assim, como critério para avaliação das culturas, o modo pela qual nelas são atendidas as exigências do homem e da sociedade como “pessoa” e como “personalidade”.

Miguel Reale (1989) também defende a pessoa como valor-fonte. Para ele, por conseguinte, quando se estuda o problema do valor, deve-se partir daquilo que significa o próprio homem. O homem é o único ser capaz de valores, podendo se dizer também que o ser do homem é o seu dever ser. O homem não é simples entidade psicofísica ou biológica, redutível a um conjunto de fatos explicáveis pela Psicologia, pela Física, pela Anatomia, pela Biologia. No homem existe algo que representa a possibilidade de inovação e de superação. A natureza sempre se repete, de acordo com a fórmula de todos conhecida, segundo a qual tudo se transforma e nada se criaria. Mas o homem representa algo que é um acréscimo à natureza, à sua capacidade de síntese, tanto no ato instaurador de novos objetos do conhecimento como no ato constitutivo de novas formas de vida.

O homem cujo ser é o seu dever-ser constitui o mundo da cultura à sua imagem e semelhança, razão pela qual todo bem cultural só é enquanto deve ser, e a “intencionalidade da consciência” projeta-se e releva-se como intencionalidade transcendental na história das civilizações.

Reale observa que, contra a tese de que a pessoa é o valor fonte de todos os valores, tem sido objetado que a pessoa é uma categoria histórica, ou seja, uma conquista da obra civilizadora da espécie humana, e a auréola de santidade da qual está investida a pessoa humana seria de origem social, devendo-se à evolução histórica a consciência social do valor da personalidade.

O referido autor não contesta esse dado histórico, mas não parece lícito confundir o aspecto genético com o aspecto lógico da questão. A ideia de sociedade, longe de constituir um valor originário e supremo, acha-se condicionada à sociabilidade do homem, isto é, por algo que é inerente a todo ser humano “que é condição de possibilidade” da vida em relação. O fato de o

homem só adquirir consciência de sua personalidade em dado momento da vida social não elide a verdade de que o “social” já está originariamente no mesmo ser do homem, no caráter bilateral de toda atividade espiritual: a tomada de consciência do valor da personalidade é uma expressão histórica de atualização do ser do homem como ser social, uma projeção temporal, em suma, algo que não teria se convertido em experiência social se não fosse intrínseco ao homem a “condição transcendental de ser pessoa”.

Entre a pessoa e a sociedade haveria, pois, uma correlação primordial, um vínculo de implicação e polaridade de tal sorte que o homem vale como homem na sociedade, ainda que só milênios após ter atingido a consciência de sua individualidade ética e de sua coparticipação a uma “comunidade de pessoas”. A sociedade é essencial à emergência de valores, mas esta emergência é condicionada pelo valor transcendental e intrínseco do homem como tal. Por outro lado, a pessoa, como autoconsciência espiritual, seria o valor que dá sentido a todo envolver histórico, ou seja, o valor a cuja atualização tendem os renovados esforços do homem em sua faina civilizadora.

Ocorre que determinados valores, uma vez elevados à consciência coletiva, tornam-se como entidades ontológicas, adquirindo caráter permanente e definitivo. São o que Reale denomina de invariantes axiológicas ou constantes axiológicas, como os valores da pessoa humana, o direito à vida, a intangibilidade da subjetividade, a igualdade perante a lei (isonomia), a liberdade individual etc. que constitui o fundamento da vida ética. A eles correspondem os chamados direitos fundamentais do homem.

Neste ponto, este pesquisador se aproxima de Reale do que seria a essencialidade ética do Direito como Experiência (Historicidade da Positivação) e Legítimas Expectativas de Normatividade (Comunicação Normativa) (Caffaro, 2017) e da perspectiva dos Direitos Humanos Fundamentais (Caffaro, 2009), em que se vislumbra uma afirmação histórica dos Direitos Humanos Fundamentais de caráter individual e político, econômico-social e cultural, e transindividual em sua concretização histórica.

A respeito das invariantes axiológicas, Reale observa no livro *Paradigmas da Cultura Contemporânea* (1996) que é o tema mais fascinante a existência de valores fundamentais e fundantes que guiam os homens, ou lhe serve de referência, em sua faina cotidiana. O referido autor destaca que, meditando sobre a natureza do homem, cuja problemática veio aos poucos dando colorido antropológico à Filosofia da contemporaneidade, teria chegado a algumas conclusões que se correlacionam no âmbito de seus enunciados, a partir da consideração do homem mesmo como “valor-fonte” de todos os valores. Nessa linha de pensamento, que se abebe nas mais puras fontes da tradição cristã, acredita Reale que o ser do homem seria o seu dever-ser e, por isso, seria da essência do valor a sua realizabilidade, de maneira que, se assim fosse, cumpriria também reconhecer o campo da realização de valores – os quais seriam simples quimeras se jamais se pudessem converter em momentos da experiência humana – é representado pela história. Se o ser do homem é o seu dever-ser, o ser do homem é essencialmente histórico.

Pondera Reale que essa revelação ocorreu ao longo dos séculos ou dos milênios, em múltiplas perspectivas, pois cada época histórica ou civilização tem sua própria constelação cultural valorativa. Desse modo, a diversidade de valores hierarquicamente distribuídos, assume configurações conjunturais distintas, devendo se falar em diferentes tipos de invariantes demarcadoras dos horizontes espirituais correspondentes ao espírito epocal, que, na Antiguidade Clássica, tem



sido predominantemente ontológico; na Idade Média, tem sido fundamentalmente teológico; na Época Moderna, decididamente gnosiológico, assim como na Era Contemporânea e de crescente sentido axiológico, o que se compreenderia à luz da condição do homem em nossa era, cada vez mais disperso na sociedade de massa; cada vez mais impotente no círculo da absorvente comunicação cibernética; cada vez mais temeroso no meio de revolucionárias conquistas científicas e técnicas, sentindo os riscos de se perder o valor supremo do seu ser pessoal no mundo.

Para Paul Ricouer (2020, p.145), uma das alternativas que tem sido buscada para contrabalancear o avanço tecnológico seria o ponto de vista da Ecologia sobre todas as questões políticas, mas nem todas as questões seriam ecológicas na sua problemática fundamental. A questão política central é a de distribuição do poder pelo maior número de indivíduos possível. Apesar de tudo, a democracia é isto: como chegar à equação entre o poder, que é sempre o poder de alguns, o que Jean-Jacques Rousseau chamaria a Vontade Geral. Para Ricouer, isso não seria um problema ecológico. A Ecologia torna-se um partido quando ela integra sua problemática no problema propriamente político da distribuição de poder. Porém, está-se, talvez, na infância do problema, indo procedendo por tentativas e erros. Para os ecologistas, entre a dissolução e o sectarismo seria preciso encontrar o tom certo.

Jürgen Habermas (2002, p.134) destaca que, na perspectiva de um observador sociológico, existiria uma linha de continuidade entre situações de poder exercidas faticamente e situações de poder transformadas em autoridade normativa. Ao passo que, na perspectiva dos participantes da comunicação, durante o tempo em que seus mundos da vida estiverem suficientemente entrelaçados, todos os imperativos podem ser colocados perante esse pano de fundo, intersubjetivamente compartilhado, e compreendidos conforme o modelo das exortações normativamente autorizadas.

Também desconhecidos, que se encontram em países estrangeiros, esperam ajuda uns dos outros em situações de necessidade. Por mais fracos que sejam os contextos normativos, eles são suficientes para autorizar um falante a ter uma expectativa de comportamento, a qual pode ser eventualmente criticada pelo ouvinte. Somente no caso-limite de agir manifestamente estratégico, a pretensão de validez normativa encolhe-se, transformando-se numa crua pretensão de poder, apoiada num potencial contingente de sanção, mas não mais regulado convencionalmente e não mais dedutível gramaticalmente.

Habermas dá o seguinte exemplo: a expressão “mãos ao alto!”, proferida pelo assaltante de banco, que aponta o revólver para o caixa, exigindo a entrega do dinheiro, mostra, de modo dramático, que as tradições de validade normativa têm sido substituídas por condições de sanção.

A dissolução do fundo normativo mostra-se sintomaticamente na estrutura-ser-então da ameaça, que o agir estratégico assume no lugar da seriedade e da sinceridade do falante, pressupostas no agir comunicativo. Imperativos ou ameaças impostas de modo puramente estratégico, destituídos de sua pretensão de validez normativa, não constituem atos ilocucionários, voltados ao entendimento. Eles são parasitários, na medida em que sua comprehensibilidade precisa ser tomada de empréstimo às condições de uso que tornam possíveis atos ilocucionários.

Conclui Habermas que, no agir latentemente estratégico, os efeitos perlocucionários dependem de consequências ilocucionárias de um uso da linguagem voltado ao entendimento, mesmo que simulado unilateralmente. No agir manifestamente estratégico, os atos de fala des-



tituídos de sua força ilocucionária, não são compreensíveis se não continuassem referidos ao significado que lhe é conferido preliminarmente pelo uso originário da linguagem, orientada para o entendimento.

Paul Ricouer (2008b, p.31), discorrendo sobre quem é o sujeito de Direito, conclui que se percebe a importância da distinção entre capacidade e realização. Ela determina a distinção entre duas versões do liberalismo. Segundo uma, cuja expressão mais notável encontra-se na tradição do *Contrato social*, o indivíduo já é um sujeito de Direito completo antes de entrar na relação contratual; ele cede direitos reais, que então se chamam naturais, em troca de segurança como em Hobbes, ou da civilidade ou da cidadania, como em Rousseau e Kant. Por isso mesmo, sua associação com outros indivíduos num corpo político é aleatória e revogável.

Observa Ricouer que não é o que ocorre com outra versão do liberalismo político que tem a preferência do referido autor. Sem a mediação institucional, o indivíduo é apenas um esboço de homem; para a sua realização humana é necessário que ele pertença a um corpo político; nesse sentido, esta pertença não seria passível de revogação. Ao contrário. O cidadão oriundo dessa mediação institucional só pode querer que todos os humanos gozem como ele essa mediação política que, somando-se às condições necessárias pertinentes a uma antropologia filosófica, torna-se uma condição suficiente da transição do homem capaz ao cidadão real.

Aqui, este pesquisador encontra-se com Ricouer na abordagem que fez em seu livro *Os Direitos Humanos Fundamentais e a Cidadania* (2009), permitindo uma relação entre as perspectivas de Liberdade e Fragilidade inerente à condição de dignidade, de respeito à pessoa humana na mediação entre Educação e Ética e Direito e Cidadania.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, pode-se destacar que as noções de Cultura e Valor são inerentes à perspectiva de uma antropologia filosófica que veja o homem como pessoa humana em seus referenciais de liberdade e fragilidade a serem respeitados para a consideração de sua dignidade. Como se viu, a noção de Cultura e Valor pode variar e, a rigor, é permitida por uma reflexão dentro da civilização ocidental, de maneira que não se veja a pessoa humana apenas como uma parte da natureza cósmica, a partir de uma ordem supostamente natural preestabelecida geradora de rígidas hierarquias sociais de dominação, o que é fruto do processo de desenvolvimento histórico da própria conscientização do homem de si mesmo.

A Cultura é tida como tudo aquilo que a pessoa humana agrega na natureza, a si mesmo e aos outros, e o Valor, como sendo algo que acrescenta às suas necessidades, opondo-se ao Não-valor e ao Contravalor, que nada acrescentam de relevante para a pessoa humana ou poderiam atuar contra sua dignidade. Então, o que se pode extrair deste estudo para se firmar a conclusão de que a dignidade da pessoa humana é um referencial significativo para avaliar a(s) Cultura(s)?

Como se observou, a distinção entre Cultura e Valor em Vera Werneck só é possível dentro da Cultura Ocidental que foi objeto de consideração das reflexões extraídas a partir de Rémi Brague. Para Vera Werneck, a avaliação da Cultura só é possível a partir da noção de “pessoa” e “personalidade”, o que é a fonte-valor de todos os valores, de maneira que nela o dever se converte em dever, firmando a eticidade da conduta. Como foi observado, somente no processo histó-



rico é que se possibilitou o desenvolvimento da noção de “pessoa”, o que leva a referida autora a discutir com Rémi Brague a respeito da formação da Cultura Ocidental, com a secundariedade da civilização romana a partir dos valores gregos (conhecimento e política) e judaicos (economia e religião) e da influência cristã (separação do Estado da religião) com o contraste de assimilação e resistência do mundo árabe, desencadeadora tanto do secularismo (absorção da religião pela política) e do fundamentalismo religioso (absorção da política pela religião).

Miguel Reale, por sua vez, defende a objetividade e a historicidade dos valores, pois eles não têm uma realidade em si, ontológica, mas sim vinculados a atos e coisas valiosas. Essa visão histórico-objetiva de Reale se contrapõe à visão objetiva de Valor apresentada por Vera Werneck, para quem, na visão objetivista, seria visível que nem a experiência do valor nem o seu grau de adequação dependeria de nenhum modo da experiência dos suportes desse Valor.

Para Werneck, o sentido de cultural é dado pela interpretação social da realidade. A cultura como rede de valores instaurados no concreto apresenta uma denotação e uma conotação. Essa constatação dificulta mais a questão, exigindo uma avaliação não só da sua denotação, mas também de sua conotação, que é o espaço no qual passam a visão de mundo e as interpretações ideológicas. Propõe Werneck, assim, como critério para avaliação das culturas, o modo pela qual nelas são atendidas as exigências do homem e da sociedade como “pessoa” e como “personalidade”, não se limitando a pessoa à sua perspectiva materialista e individualista.

Para Reale, o homem como único ente que só pode ser enquanto realiza o seu “dever-ser”, revelando-se como pessoa ou unidade espiritual, fonte-base de toda axiologia (estudo de valores), e de todo processo cultural, pois a “pessoa” não é senão o espírito na autoconsciência de pôr-se constitutivamente como Valor. Reale destaca que, somente superando o elemento propriamente empírico, é que se pode ver a razão da obrigatoriedade dos valores, impondo-se uma única via a análise e essência do homem, já que psicólogos e sociólogos mostram bem como surgem os valores, qual a sua gênese e como se traduzem no plano da consciência individual assim como no plano da consciência social, mas se direcionam a um fim como o motivo da conduta, sendo o Valor um motivo de compreensão e não de explicação, pois, para Reale, há uma diferença entre as ciências que podem se chamar genericamente de físico-matemáticas e também genericamente culturais, sendo apenas essas últimas não cegas aos valores.

Reale observa que, contra esta tese, de que a pessoa humana seria o valor-fonte de todos os valores, teria sido objetada que a pessoa seria uma categoria histórica, ou seja, uma conquista da obra civilizadora da espécie humana, e a auréola de santidade da qual está investida a pessoa humana é de origem social, devendo a evolução histórica à consciência do valor da personalidade, porém ele observa que a ideia de sociedade, longe de constituir um valor originário supremo, acha-se condicionada à sociabilidade do homem, isto é, por algo que é inerente a todo ser humano “que são condição de possibilidade da vida” em relação.

Para Reale, os valores, uma vez elevados à consciência coletiva, tornam-se como entidades ontológicas, adquirindo caráter permanente, definitivo, o que se denominam invariantes axiológicas ou constantes axiológicas, sendo o ser do homem o seu “dever ser”, o ser do homem é essencialmente histórico.

É interessante observar a crítica que Habermas faz à visão de pensadores como Reale, uma vez que o recurso com o qual os participantes, na interação, alimentam suas manifestações suscetíveis de consenso, o mundo da vida constitui-se como o equivalente do que a filosofia do sujeito atribui à consciência geral como operações de sínteses, surgindo as formas concretas de vida no lugar da consciência transcendental fundadora de unidade, sendo que as formas de vida particulares somente se apresentam no plural, não estão em si apenas unidas entre si pelo tecido de semelhança de famílias, exibindo também as estruturas comuns do mundo de vida em geral. Explica-se o porquê do peso das estruturas universais que se podem identificar no poder dos processos históricos de diferenciação, sendo a razão alicerçada na ação comunicativa e essa tendência histórica pode explicar o conteúdo normativo de uma modernidade ameaçada, ao mesmo tempo de autodestruição sem recorrer às construções auxiliares da filosofia histórica.

Habermas, como destacado, parte da diferenciação da perspectiva de um observador sociológico, em que existe uma linha de continuidade em situações de poder exercidas faticamente e situações de poder transformadas em autoridades normativas. O pano de fundo, porém, está intersubjetivamente compartilhado e compreendido conforme modelo de exortações normativamente autorizados, não se podendo considerar ético o agir meramente estratégico, na medida em que, para serem compreendidas, deve-se levar em conta o contexto de comunicação em que a linguagem é orientada para o entendimento.

Ricouer, por sua vez, defende que todo saber está sempre em vias de se arrebatrar à ideologia, mas esta é o código de interpretação, mediante o qual não somos intelectuais sem amarras e sem ponto de apoio, sendo transportados para o que seria uma substância ética, chamando Ricoeur à sua visão de deontológica, pois, em nossos dias, é necessário se renunciar à arrogância da crítica para voltar ao trabalho incessantemente retomado do distanciamento e do assumir de nossa condição histórica.

Ricouer critica a visão do que é considerado como politicamente correto em fase do cerceamento da liberdade de expressão com pulsões repressivas, de maneira que a filosofia clássica dos direitos individuais está cada vez menos adequada à reivindicações cujo suporte são comunidades inteiras que professam uma identidade coletiva indivisível; e, por outro lado, a ideologia da diferença, levada ao extremo, esquece-se demasiadamente fácil do ideal de universalidade que, com ou sem razão, esteve classicamente ligado ao individualismo jurídico. A ideia de direitos individuais e de universalidade está prestes a seguir caminhos diferentes, preferindo Ricouer, o debate entre universalismo e comunitarismo que deixam antever arbitragens mais frutuosas, tendo-se apresentado as considerações de Ricoeur sobre o Universal e o Comunitário, a Ética e a Política.

Chegou-se, assim, a partir das considerações já destacadas, ao resultado principal de que o princípio da Dignidade da Pessoa Humana se presta como relevante elemento crítico na avaliação da cultura e esse diálogo é possibilitado pelas noções de respeito, liberdade e fragilidade a partir de uma abordagem universal e comunitária dentro da perspectiva da civilização ocidental, em que se questionam parâmetros de naturalização da organização social.

Tais abordagens convergem para outros estudos, cabendo mais uma vez destacar, por fim, uma relação entre as perspectivas de Liberdade e Fragilidade inerente à condição de dignidade, de respeito à pessoa humana na mediação entre Educação e Ética e Direito e Cidadania. Assim, finaliza-se com a conclusão de que a Dignidade da Pessoa Humana pode servir como elemento de crítica e avaliação cultural, em termos universais e comunitários.



## REFERÊNCIAS

BRAGUE, Rémi. **Europa, a via romana**; traduzido por Jair Santos. Araçoiaba da Serra, SP: Mne-ma, 2020.

CAFFARO, Leonardo de Mello. **O pós-positivismo como expressão do direito ético**: o direito como experiência (historicidade da positivação) e legítimas expectativas de normatividade (comunicação normativa). São Paulo: All Print Editora, 2017.

CAFFARO, Leonardo de Mello. **Os direitos humanos fundamentais e a cidadania**: o juiz cidadão e o cidadão como juiz: considerações sobre o disposto nos §§ 1º, 2º, 3º do art. 5º da CRFB/88. 1ª ed. Rio de Janeiro: L. de Mello Caffaro, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade: doze lições** / Jürgen Habermas; tradução Luiz Sérgio Repa, Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REALE, Miguel. **Paradigmas da cultura contemporânea**. São Paulo: Saraiva, 1996.

REALE, Miguel. **Introdução à filosofia**. 2ª ed., atual. São Paulo: Saraiva, 1989.

RICOUER, Paul. **Filosofia, ética e política: entrevistas e diálogos**. Lisboa: Edições 70, 2020.

RICOUER, Paul. **Hermenêutica e ideologias**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008a.

RICOUER, Paul. **O justo 1**: a justiça como regra moral e como instituição; tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008b.

RICOUER, Paul. **O justo 2**: justiça e verdade e outros estudos; tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008c.

RICOUER, Paul. **A crítica e a convicção**. Lisboa: Edições 70, 1997.

WERNECK, Vera Rudge. **Cultura e Valor**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# A MOROSIDADE DA RESPOSTA ESTATAL COMO ENSEJADORA DA PERDA DA PRETENSÃO SOCIOEDUCATIVA

.....

*THE SLOWNESS OF THE STATE RESPONSE AS A REASON  
FOR THE LOSS OF SOCIO-EDUCATIONAL PRETENSION*

Carla Liliane Waldow Esquivel<sup>1</sup>

Êmeli Berg<sup>2</sup>

Rhaquel Tessele<sup>3</sup>

---

**SUMÁRIO:** Introdução; 2 A doutrina da proteção integral da criança e do adolescente; 3 O caráter da medida socioeducativa e o princípio da atualidade; 4 A perda da pretensão socioeducativa; Considerações finais; Referências.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Docente Associada do Curso de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE; Coordenadora do Curso de Direito. E-mail: carlawaldow@hotmail.com

<sup>2</sup> Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Campus de Marechal Cândido Rondon/PR. E-mail: emeli\_gr\_berg@hotmail.com

<sup>3</sup> Mestra em Ciências Jurídicas; Docente na UNIPAR. E-mail: rhaqueltessele@gmail.com

**RESUMO:** O presente artigo busca analisar a perda da pretensão socioeducativa do Estado, decorrente da morosidade estatal na resposta aos atos infracionais e aplicação das medidas socioeducativas respectivas, bem como o seu embasamento legal autorizador. Tal pesquisa parte da experiência advinda da atuação do Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude (NEDDIJ), em processos de apuração de ato infracional ou execução de medidas socioeducativas. O Núcleo atua na Comarca de Marechal Cândido Rondon/PR desde o ano de 2007, tendo sido criado pelo Governo do Estado do Paraná, em parceria com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) e as instituições de Ensino Superior do Estado, para consolidar uma rede de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente em situação de risco que se encontrem tendo os seus direitos violados, bem como àqueles a quem se atribua a prática de atos infracionais. Argumenta-se que as medidas socioeducativas devem manter uma ligação no tempo e espaço com o ato praticado para manterem sua eficácia, sob pena de se converterem em castigo descompromissado. Logo, apesar de ter caráter sancionatório, a condição de desenvolvimento dos adolescentes impõe à resposta estatal um conteúdo pedagógico. Assim, a ação do tempo faz desaparecer o interesse do Estado em executar a medida. Para realização da pesquisa, utilizou-se da metodologia dedutiva, partindo-se do geral para centrar-se no particular.

**PALAVRAS-CHAVE:** Medidas socioeducativas. Adolescentes. Ato infracional. Pretensão socioeducativa. Morosidade.

**ABSTRACT:** *This article seeks to analyze the loss of the State's socio-educational ambitions due to the State's slowness in responding to criminal acts and implementing the respective socio-educational measures, as well as their authorizing legal basis. This research draws on the experience gained by the Center for Studies and Defense of Children's and Youth Rights (NEDDIJ) in cases involving the investigation of criminal acts or the implementation of socio-educational measures. The Center has been operating in the Marechal Cândido Rondon/PR district since 2007. It was created by the Paraná State Government in partnership with the State Secretariat of Science, Technology, and Higher Education (SETI) and the State's higher education institutions to consolidate a network of services and defense for the rights of at-risk children and adolescents whose rights are violated, as well as those attributed with committing criminal acts. It is argued that socio-educational measures must be linked in time and space to the act committed to maintain their effectiveness, otherwise they become derogatory punishment. Therefore, despite their punitive nature, the adolescents' developmental conditions impose a pedagogical content on the state's response. Thus, the passage of time diminishes the state's interest in implementing the measure. The research used deductive methodology, starting from the general to focus on the particular.*

**KEYWORDS:** *socio-educational measure. Teenagers. Infraction act. State sluggishness. Slowness.*



## 1 INTRODUÇÃO

O Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude (NEDDIJ) atua na Comarca de Marechal Cândido Rondon/PR desde o ano de 2007. Seu surgimento, no Estado do Paraná, ocorreu em 2006, quando o Governo do Estado, em parceria com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) e as Instituições de Ensino Superior, por meio do Programa Universidade Sem Fronteiras, o instituiu para consolidar uma rede de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente em situação de risco, que se encontrem em situação de vulnerabilidade social ou tendo os seus direitos violados, bem como àqueles a quem se atribuia a prática de atos infracionais. Atualmente, o NEDDIJ atua nos municípios de Maringá, Londrina, Foz do Iguaçu, Irati, Guarapuava, Paranavaí, Francisco Beltrão, Jacarezinho, Marechal Cândido Rondon e respectivas regiões adjacentes (NEDDIJ, 2021).

Todas as atividades são desenvolvidas por uma equipe multidisciplinar, com profissionais da área do Direito, no NEDDIJ de Marechal Cândido Rondon, e a área de Educação. Fundamentam-se no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). As intervenções mediante ações judiciais são específicas para cada situação, por exemplo, daqueles adolescentes em conflito com a lei, diante de processos de apuração de ato infracional ou execução de medidas socioeducativas (NEDDIJ, 2021).

No primeiro semestre de 2024, o NEDDIJ da Comarca de Marechal Cândido Rondon/PR, que também contempla os municípios de Mercedes, Nova Santa Rosa, Pato Bragado, Entre Rios e Quatro Pontes, atuou em 41 processos dessa natureza. Durante a realização da defesa dos adolescentes, o Núcleo já se deparou com pedidos do próprio Ministério Público para que o feito fosse extinto, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, em razão do entender que já não havia pretensão pedagógica e socioeducativa a ser executada em face do socioeducando.

É nesse ínterim que se insere o objetivo do presente artigo, pois pretende investigar se a morosidade estatal na resposta aos atos infracionais pode ocasionar a perda do interesse de agir por parte do Estado, tendo em vista o viés preponderantemente pedagógico das medidas socioeducativas, a fim de que se respeite a condição peculiar de desenvolvimento dos adolescentes, observando o que disciplina o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), malgrado não vise ao estudo de casos concretos.

A Constituição Federal de 1988, bem como a Lei nº 8.069/1990, foram um marco no direito infantojuvenil brasileiro, já que as crianças e os adolescentes passaram a ser vistos como sujeitos de direito, dispondo prerrogativas fundamentais que devem ser garantidas com absoluta prioridade, tendo em consideração a adoção da doutrina da proteção integral.

Em relação aos jovens em conflito com a lei, o ECA ainda assegura garantias processuais que devem ser observadas pelo Poder Público durante a situação de responsabilização pelos atos infracionais, da mesma forma que dispõe sobre as medidas que podem ser aplicadas como resposta, constituindo um novo paradigma de justiça infantojuvenil.

Todavia, o Estatuto careceu de regulamentação no tocante à execução das medidas socioeducativas, gerando a Lei nº 12.594/2012 (Lei do SINASE), que instituiu o Sistema Nacional



de Atendimento Socioeducativo. Porém, os tribunais continuaram aplicando e executando as medidas de modo diverso, causando controvérsias (Ortiz, 2023), como a da presente discussão.

A responsabilidade pela prática do ato infracional ostenta uma finalidade sociopedagógica. Ou seja, a lei objetiva que os jovens criem uma consciência da valoração do que fazem, para que, desse modo, não voltem a praticar condutas descritas como crimes ou contravenções penais.

Logo, a pesquisa busca contribuir com o debate acerca do limite temporal conferido ao Estado, para aplicar as medidas socioeducativas, com base na evolução do direito infantojuvenil, que permite que se reconheça a perda do objeto socioeducativo em decorrência da inércia Estatal diante do cometimento do ato infracional.

Para esse fim, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, sendo o raciocínio estruturado partindo do geral para o particular.

## 2 A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Constituição Federal trata sobre as crianças e os adolescentes nos seus artigos 227 a 229 (Brasil, 1998). Tais normativas, em conjunto com a sua lei regulamentadora, o ECA, substituíram o paradigma da “situação irregular” dos jovens no país, pelo paradigma da “proteção integral”, vinculando regras que buscam a absoluta prioridade dos seus interesses<sup>4</sup> (Shecaira, 2008).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornou-se necessário reformular a legislação especial relacionada às crianças e aos adolescentes, visando a harmonia com a construção normativa internacional. Portanto, o ECA, por meio da doutrina jurídica da proteção integral, deu instrumentalidade à prioridade absoluta prevista na Carta Magna. Desse modo, garantias processuais e substanciais foram criadas para assegurar os direitos dos infantes (Sposato, 2006). Como exemplo, citam-se os artigos 3º e 6º da Lei nº 8.069/1990 (Brasil, 1990):

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

Essa etapa da legislação brasileira sobre o tema, chamada de garantista, está relacionada

<sup>4</sup> Desta forma dispõe o art. 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligéncia, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.



com diversos documentos internacionais de proteção, cumprindo-os, por exemplo, a Declaração dos Direitos da Criança, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), a Convenção sobre os Direitos da Criança, as Diretrizes das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Diretrizes de Riad) etc. (Shecaira, 2008).

Dessarte, no país, somada à ratificação de Tratados Internacionais, a Lei nº 8.069/1990 proclamou um sistema de garantias, visando à proteção dos direitos deste grupo, tanto materiais quanto processuais (Shecaira, 2008). Por conseguinte, a doutrina da proteção integral orienta todo o direito infantojuvenil. Entretanto, o Estatuto não detalha o que seria essa proteção, a lei, porém, não esgotaria a sua operacionalização, que deve ser buscada por meio de políticas públicas e ações da sociedade, sendo o artigo terceiro da Lei uma norma de eficácia contida.

A professora Karyna Sposato (2006) ilustra alguns aspectos da abrangência da mudança de perspectiva que a doutrina da proteção integral introduziu no ordenamento jurídico:

(a) reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; (b) institucionalização da participação comunitária por intermédio dos Conselhos de Direitos, com participação paritária e deliberativa para traçar as diretrizes das políticas de atenção direta à infância e juventude; (c) hierarquização da função judicial, com a transferência de competência aos Conselhos Tutelares para agir diante da ameaça ou violação de direitos da criança no âmbito municipal; (d) municipalização da política de atendimento; (e) eliminação de internações não vinculadas ao cometimento-devidamente comprovado - de delitos ou contravenções; (f) incorporação explícita de princípios constitucionais em casos de infração penal, prevendo-se a presença obrigatória de advogado e do Ministério Público na função de controle e contrapeso (p. 61).

Em relação ao direito penal juvenil, houve a superação da categoria de menoridade como forma de desqualificar e inferiorizar as crianças e os adolescentes, sendo estes agora iguais perante a lei, além da incorporação do devido processo legal e dos princípios constitucionais como forma de limitar objetivamente o poder punitivo, como a presunção de inocência, o direito de defesa por intermédio de advogado e o direito ao duplo grau de jurisdição (Sposato, 2006). Além disso, conforme o art. 112 do Estatuto, garantias como o pleno e formal conhecimento da atribuição do ato infracional e o direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento são assegurados ao adolescente infrator (Brasil, 1990).

De acordo com o Estatuto, em seu artigo 2º, criança é a pessoa com até doze anos de idade incompletos. Já o adolescente é aquele entre doze e dezoito anos de idade (Brasil, 1990). Assim sendo, caso uma criança cometa um ato infracional, apenas é admitida a aplicação das medidas previstas no art. 101 da Lei, ou seja, daquelas que não tenham caráter punitivo. Por outro lado, caso seja praticado ato infracional por adolescente, serão a ele aplicadas medidas socioeducativas, conforme o caso concreto, nos moldes do art. 112 do Estatuto, que serão mais bem trabalhadas a seguir (Brasil, 1990).

Em síntese, a partir de 1988, surge para o direito juvenil um novo paradigma, o da proteção integral, pondo em primeiro lugar os interesses dos jovens no país. Tal feito foi assegurado pelas garantias processuais e substanciais constantes no ECA, o que foi ao encontro da legislação internacional de proteção infantojuvenil. Paralelamente, o paradigma orienta o atendimento às crianças e aos adolescentes, tornando-se esses sujeitos de direitos, além de garantir juridicidade aos seus direitos, principalmente aqueles específicos oriundos dos momentos da infância e da adolescência.



### 3 O CARÁTER DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E O PRINCÍPIO DA ATUALIDADE

O ECA instituiu as medidas socioeducativas não privativas de liberdade, que devem ser cumpridas em meio aberto, e as privativas de liberdade, geralmente cumpridas em regime fechado ou semiaberto, destinadas aos adolescentes autores de atos infracionais. Incluem-se no primeiro grupo a advertência, a reparação do dano, a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida. No segundo, por sua vez, encontram-se a semiliberdade e a internação (Liberati, 2006).

No que se refere à natureza jurídica da medida, segundo Wilson Donizeti Liberati (2006), há quem sustente ser esta desprovida de caráter sancionatório ou punitivo. Outros afirmam comportar a medida aspectos de natureza coercitiva, já que pune os infratores, mas também aspectos educativos, voltando-se à proteção integral do adolescente e oportunizando o acesso deste à formação e à informação, “sendo que, em cada medida, esses elementos apresentam graduação de acordo com a gravidade do delito cometido e/ou sua reiteração” (Liberati, 2006, p. 141).

Para o autor, o Estatuto preocupou-se mais em abordar científicamente a garantia dos direitos infantojuvenis do que definir juridicamente as medidas, identificando-as taxativamente no art. 112, e não buscou dar caráter sancionatório-punitivo-retributivo a elas, apesar destas corresponderem sim à resposta estatal à prática de atos infracionais, assumindo, cabalmente, o cunho de sanção. Desse modo, estão presentes (1) o caráter coercitivo das medidas, já que são aplicadas independentemente da vontade do infrator, (2) o caráter sancionatório, já que o infrator quebrou as regras da convivência social, e (3) o caráter retributivo, já que respondem ao ato praticado (Liberati, 2006).

A Constituição Federal, em seu artigo 228, afirma que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial” (Brasil 1988). Logo, ao praticar um fato definido como ato infracional, o adolescente está sujeito às sanções previstas na Lei nº 8.069/1990. Essa atenuação de responsabilidade obedece à condição especial dos sujeitos adolescentes, posição que foi consagrada pela Organização das Nações Unidas na Convenção sobre os Direitos da Criança (Liberati, 2006).

Concomitantemente, a responsabilidade pelo ato infracional tem uma finalidade específica, com natureza sociopedagógica, que visa criar nos jovens uma consciência de valoração jurídica dos seus atos, inibindo a reincidência. Assim sendo, busca-se a prevenção especial e a garantia da efetivação da justiça (Liberati, 2006). Entretanto, o sistema de resposta estatal à prática de ato infracional, considera, principalmente, o adolescente que o praticou, sem vincular a medida ao tipo penal praticado. É o julgador quem deve fixar a medida socioeducativa mais adequada à socialização do infrator. Portanto,

a medida socioeducativa, em sua natureza jurídica, equipara-se à pena, cujo significado implica sanção aplicada como punição ou como reparação por uma ação julgada repreensível. Sua execução, no entanto, deve ser instrumento pedagógico, visando a ajustar a conduta do infrator à convivência social pacífica, sob o prisma da prevenção especial, voltada para o futuro (Liberati, 2006, p. 145).

Neste ínterim, cabe, ainda, discorrer sobre a aplicação do princípio da atualidade e o da proporcionalidade, que estão inseridos no Sistema de Princípios do Direito da Criança e do Adolescente, decorrentes da ideia de Proteção Integral, na aplicação das medidas socioeducativas.



Segundo o artigo 100, parágrafo único, inciso VIII, do ECA, a intervenção exercida deve ser a adequada e necessária à situação em que o adolescente se encontre quando a decisão é tomada (Brasil, 1990)<sup>5</sup>. Recorda-se que esses princípios se aplicam tanto às medidas protetivas quanto às medidas socioeducativas devido ao disposto no artigo 113 do Estatuto referido.

Por conseguinte, infere-se que a medida deve ser adequada ao momento em que a decisão está sendo tomada, caso cumpra-se imediatamente, mas também adequada ao momento em que for executar-se, caso cumpra-se posteriormente (Ortiz, 2023).

Em suma, as medidas socioeducativas privativas e não privativas de liberdade apresentam natureza jurídica coercitiva, mas, ao mesmo tempo, educativa, variando de grau conforme a gravidade do ato cometido, em vista da condição de pessoas em desenvolvimento de seus destinatários.

#### **4 A PERDA DA PRETENSÃO SOCIOEDUCATIVA**

A ação socioeducativa tem início com o oferecimento da representação pelo Ministério Público. Logo, tendo em vista que o ato infracional é uma conduta descrita como crime ou contravenção penal, conforme o artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), sua realização faz surgir para o Estado a pretensão socioeducativa, ou o dever de agir por meio do devido processo legal (Sposato, 2006).

Desse modo, segundo Sposato (2006), esse procedimento deve observar o princípio da oportunidade, considerando a disponibilidade do Ministério Público para invocar ou não a tutela jurisdicional, por exemplo, com a remissão ou exclusão do processo<sup>6</sup>. Ainda, é mister observar que a resposta socioeducativa é necessária tanto para defender a sociedade dos atos infracionais, quanto para proteger integralmente o adolescente, mesmo que infrator. Assim, tem-se início o processo de apuração do ato infracional.

Segundo Sposato (2006), a ideia de reprovação e resposta penal estão presentes na imposição das medidas. Além disso, a representação invoca a tutela jurisdicional, visando que tal resposta se efetive. Entretanto, o inciso III do art. 180 do ECA (Brasil, 1990) não especifica um prazo no qual a representação deve ser oferecida<sup>7</sup>. À vista disso, é de se indagar sobre os limites para a imposição das medidas, considerando a ação do tempo, levantando duas questões relevantes: o poder-dever do Estado em aplicar as medidas, verificando a personalidade do adolescente na

<sup>5</sup> Art. 100. Na aplicação das medidas, levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

[...]

VIII - proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada.

<sup>6</sup> Art. 182. Se, por qualquer razão, o representante do Ministério Público não promover o arquivamento ou conceder a remissão, oferecerá representação à autoridade judiciária, propondo a instauração de procedimento para aplicação da medida sócio-educativa que se afigurar a mais adequada.

§ 1º A representação será oferecida por petição, que conterá o breve resumo dos fatos e a classificação do ato infracional e, quando necessário, o rol de testemunhas, podendo ser deduzida oralmente, em sessão diária instalada pela autoridade judiciária.

§ 2º A representação independe de prova pré-constituída da autoria e materialidade (Brasil, 1990).

<sup>7</sup> Art. 180. Adotadas as providências a que alude o artigo anterior, o representante do Ministério Público poderá:

I - promover o arquivamento dos autos;

II - conceder a remissão;

III - representar à autoridade judiciária para aplicação de medida sócio-educativa.



época da imposição dessas, com vistas a alcançar as finalidades de socialização e prevenção, bem como a caracterização do sistema de justiça infracional, que deve ter como condições de eficácia a celeridade e a pronta prestação jurisdicional.

O artigo 46 da Lei do SINASE disciplina quando as medidas são declaradas extintas, sendo estes momentos os seguintes: pela morte do adolescente; pela realização de sua finalidade; pela aplicação de pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, em execução provisória ou definitiva; pela condição de doença grave, que torne o adolescente incapaz de submeter-se ao cumprimento da medida; e nas demais hipóteses previstas em lei (Brasil, 2012).

Tal rol é meramente exemplificativo (Ortiz, 2023). Infere-se, portanto, que as medidas devem ter uma ligação no tempo e espaço com o ato praticado para manterem sua eficácia, sob pena de se converterem em castigo e retribuição descompromissados. Dessa maneira, apesar do caráter sancionatório, a condição de desenvolvimento dos destinatários do direito penal juvenil, impõem à resposta estatal um conteúdo pedagógico. Desse modo, a ação do tempo faz desaparecer o interesse do Estado em executar a medida socioeducativa, e até mesmo em constatar a infração (Sposato, 2006)<sup>8</sup>.

Nos termos do artigo 112, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração” (Brasil, 1990). Logo, à luz da doutrina da proteção integral, a medida socioeducativa deve evitar a reincidência do adolescente, educando-o, não o castigar.

Considerando, porém, a sua aplicação coercitiva e seu aspecto de pena, conforme redação da Súmula 338, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que a prescrição penal é aplicável nas medidas socioeducativas.

Isto, pois, caso não se aplicasse o instituto, se estaria criando uma situação mais severa e duradoura aos adolescentes do que aquela imposta ao imputável em situação idêntica, e pela ausência de razões para a sua exclusão do âmbito das garantias das causas extintivas da punibilidade disciplinadas pelo Código Penal.

Em 2020, a Quinta Turma do STJ decidiu que, tratando-se de medida socioeducativa aplicada sem termo, o prazo prescricional deve ter como parâmetro a duração máxima da internação, que são três anos, e não o tempo da medida, que pode ser cumprida até o socioeducando completar 21 anos de idade<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Neste sentido, o entendimento da 5.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup> Turmas do STJ: “As disposições relativas à prescrição punitiva se aplicam às medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, porque restringem, total ou parcialmente, a liberdade do adolescente. Tais medidas possuem natureza jurídica retributiva e pedagógica, ao mesmo tempo em que reprimem e previnem a delinquência juvenil, constituindo mecanismo de defesa da sociedade. Fazendo-se uma análise contextual e teleológica, não aplicar o instituto da prescrição às medidas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente significa criar situação mais severa e duradoura ao adolescente do que ao adulto em idêntica situação” (REsp 241.477, rel. Min. Félix Fischer, j. 08.06.2000; REsp 171.080 e 160.906, rel. Min. Hamilton Carvalho, j. 15.04.2002; REsp 292.370, rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 08.04.2002).

<sup>9</sup> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL PENAL ATÓ INFRAACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE FURTO. APLICAÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA SEM TERMO FINAL. PREScriÇÃO DA PRETENSÃO SOCIOEDUCATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVADO. 1. Nos termos do enunciado n. 338 da Súmula do STJ, a prescrição penal é aplicável nas medidas socioeducativas. Diante disso, a jurisprudência desta Corte firmou o entendimento de que, uma vez aplicada medida socioeducativa sem termo final, deve ser considerado o período máximo de 3 anos de duração da medida de internação, para o cálculo do prazo prescricional da pretensão socioeducativa, e não o tempo da medida que poderá efetivamente ser cumprida até que a envolvida complete 21 anos de idade. 2. Agravo regimental não provado. (AgRg no REsp 1856028/SC, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 12/05/2020, DJe 19/05/2020).



Porém, além da hipótese de prescrição, a aplicação do princípio da atualidade da medida socioeducativa, supradeslindado, também deve ser levada em conta para se verificar a perda da pretensão socioeducativa (Brasil, 1990).

Neste sentido, a jurisprudência:

APELAÇÃO. ECA. ATO INFRACIONAL EQUIPARADO AO CRIME DE ESTUPRO DE VULNERÁVEL (ART. 217-A, CAPUT DO CÓDIGO PENAL). REJEIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PELO PROSEGUIMENTO DO FEITO. NÃO ACOLHIMENTO. LAPSO TEMPORAL TRANSCORRIDO ENTRE A DATA DOS FATOS E O OFERECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, ALIADO ÀS CONDIÇÕES PESSOAIS DO ADOLESCENTE, SUGESTIVOS DA PERDA DO CARÁTER PEDAGÓGICO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA. APELADO QUE NÃO OSTENTA ANTECEDENTES INFRACIONAIS E, TENDO JÁ ATINGIDO A MAIORIDADE PENAL, NÃO SE VIU ENVOLVIDO NA PRÁTICA DE OUTROS DELITOS. DEMAIS PECULIARIDADES DO CASO EM CONCRETO, NOS TERMOS DO VOTO. APLICAÇÃO DE EVENTUAL MEDIDA SOCIOEDUCATIVA, ACASO PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, QUE ASSUMIRIA CARÁTER MERAMENTE RETRIBUTIVO E PUNITIVO, EM CONTRARIEDADE AO FIM PRECÍPUO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS E DO PRÓPRIO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR – 2<sup>a</sup> Câmara Criminal – 0008902-57.2020.8.16.0021 – Cascavel – Rel.: DESEMBARGADOR JOSCELITO GIOVANI CE – J. 06.02.2023)

Dito de outra maneira, conforme Murillo José Digiácomo e Ildeara de Amorim Digiácomo (2013), a simples demora na resposta socioeducativa finda o caráter pedagógico da medida, gerando a perda da pretensão e autorizando a extinção do procedimento, independentemente do advento da prescrição.

Tal consequência, a perda do objeto socioeducativo, decorre do fato de que a morosidade do Estado em apurar o ato infracional, bem como aplicar uma medida socioeducativa, impacta o processo de ressocialização do jovem infrator e a interrupção de sua trajetória contrária à lei, já que o momento ideal para a sua promoção foi perdido (Ortiz, 2023).

Consoante Saraiva (*apud* Ortiz, 2023), na justiça da infância e da juventude, a resposta célere e o tempo apropriado de ação do Estado são fatores diretamente ligados às possibilidades de recuperação dos adolescentes, dado que a adolescência representa um curto espaço de tempo na vida do indivíduo. Então, as medidas socioeducativas guardam uma limitação temporal para manter seu caráter pedagógico.

Quanto ao mais, a ressocialização supera o procedimento socioeducativo promovido pelo Estado, pois também se trata de processo pessoal de cada adolescente. Assim, o infrator pode interromper a própria trajetória infracional, alcançando a readaptação social sem a interferência estatal (Ortiz, 2023).

Entretanto, a situação deve ser analisada caso a caso pelo Ministério Público e pela defesa do adolescente, ao requererem a extinção do processo, e pelo julgador ao apreciar o pleito, dado que o processo socioeducativo é uma forma de reinserir os socioeducandos na sociedade, efetivando os seus direitos e proporcionando acesso a políticas públicas, podendo gerar mais benefícios a eles do que a ausência de execução das medidas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar se a ação do tempo faz desaparecer o interesse do Estado em executar as medidas socioeducativas e quais artigos ou princípios autorizaram a perda da pretensão estatal. Para isso, investigou-se a mudança de perspectiva causada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito ao direito infantojuvenil, já que instituíram no país o paradigma da “proteção integral”, resultado de diversos instrumentos internacionais, reconhecendo os infantes como sujeitos de direitos. Além disso, observaram-se os direitos individuais e garantias processuais asseguradas aos jovens em conflito com a lei, adaptadas às necessidades deles, já que estão em especial condição de desenvolvimento.

Posteriormente, foram feitos esclarecimentos sobre o ato infracional, que é a conduta descrita como crime ou contravenção penal, quando praticada por criança e adolescente, e as medidas socioeducativas, conforme dispõe o ECA, explorando seu caráter sancionatório-punitivo-retributivo e a finalidade sociopedagógica. Neste aspecto, trabalharam-se ainda a aplicação do princípio da atualidade e o da proporcionalidade, na responsabilização do adolescente infrator, e o próprio conceito de adolescente, já que às crianças é apenas possível que se apliquem medidas de proteção, nos moldes do art. 100 do ECA.

Por fim, apresentaram-se as formas de extinção das medidas socioeducativas dispostas na Lei do SINASE e discorreu-se acerca da aplicação do instituto da prescrição penal às medidas, consoante dispõe a Súmula nº 338 do Superior Tribunal de Justiça, e os parâmetros adotados para o cômputo do prazo prescricional.

Infere-se que é possível a ocorrência da perda da pretensão socioeducativa do Estado, caso se verifique morosidade na resposta aos atos infracionais e aplicação das medidas socioeducativas, sendo que essa possibilidade se coaduna com o atual paradigma de proteção aos adolescentes. À vista do caráter preponderantemente pedagógico da resposta estatal, as medidas devem manter uma ligação no tempo e espaço com o ato praticado, o que pode autorizar a extinção do procedimento caso se verifique demora excessiva do Estado. Entretanto, há possíveis impactos advindos da ausência de execução das medidas, já que o processo socioeducativo é um meio de efetivar os direitos fundamentais dos adolescentes, reinserindo-os na sociedade, o que também deve ser observado quando do requerimento de extinção do procedimento pelo Ministério Público e pela defesa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação nº 8902-57.2020.8.16.0021**. Relator: Des. Joscelito Giovani Ce. 2ª Câmara Criminal. Cascavel, 6 fev. 2023. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000020699171/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0008902-57.2020.8.16.0021#>>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12594.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2023.



**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça.** Súmula nº 338. Terceira Seção, 9 de maio de 2007. Diário de Justiça, p. 201, 16 de maio de 2007. Disponível em: <[\*\*BRASIL. Lei nº 8.069\*\*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <\[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\\_03/leis/l8069.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/l8069.htm\)>. Acesso em: 15 jun. 2023.](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?operador=e&b=SUMU&ordenacao=MA T%20CTIT%20CORD&thesaurus=J%20URI-DICO&l=100&i=1&p=true&livre=338&inde=>>. Acesso em: 14 set. 2025.</a></p></div><div data-bbox=)

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2024.

**DIGIÁCOMO**, Murillo José; **DIGIÁCOMO**, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**. 6. ed. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013.

**LIBERATI**, Wilson Donizetti. **Processo Penal Juvenil: a garantia da legalidade na execução de medida socioeducativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

**NEDDIJ**. Apresentação. **Universidade Estadual do Oeste do Paraná**, 2021. Disponível em: <<https://www.unioeste.br/portal/neddij-mcr>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

**ORTIZ**, Alice Raquel Neves. **A perda do objeto socioeducativo: uma análise sobre a morosidade do estado diante do ato infracional**. 2023. 80 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Direito. Natal, 2023.

**SHECAIRA**, Sérgio Salomão. **Sistema de garantias e o direito penal juvenil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

**SPOSATO**, Karyna Batista. **O direito penal juvenil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License





.....

# ADMISSIBILIDADE DAS PROVAS DIGITAIS NA ORDEM PROCESSUAL: PARÂMETROS DE ACEITAÇÃO DO “PRINT” COMO MEIO PROBATÓRIO

.....

*ADMISSIBILITY OF DIGITAL EVIDENCE IN PROCEDURAL  
ORDER: PARAMETERS FOR ACCEPTANCE OF PRINT  
SCREEN AS EVIDENCE MEANS*

Sara de Lima Ferreira<sup>1</sup>  
Julian Nogueira de Queiroz<sup>2</sup>

---

**Sumário:** Introdução – 1 Panorama Conceitual e a Função das Provas no Âmbito Judicial; 2 Classificação dos Meios Probatórios; 2.1 Provas Digitais: conceito, admissibilidade e marco regulatório no Ordenamento Jurídico Pátrio; 2.2 Admissibilidade do “print” como um instrumento probatório; 3 Considerações finais – 4 Referências.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Extensionista da Sala de Justiça: reabrindo a esfera pública democrática. Estagiária da Loteria do Estado da Paraíba – LOTEPE. Monitora da Disciplina de Direito Civil I. E-mail: saradelimaferreiras@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário de João Pessoa. Professor Adjunto da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: prof.julianqueiroz@gmail.com

**RESUMO:** O presente artigo examina a utilização da prova digital no contexto do sistema judicial brasileiro, tendo em vista o acelerado avanço tecnológico da sociedade moderna. Sob essa ótica, a pesquisa parte do princípio de que a digitalização altera, de forma significativa e irreversível, os modos de geração, armazenamento e compartilhamento das informações, influenciando diretamente a natureza das evidências apresentadas em ações judiciais. Em razão disso, tal cenário traz desafios significativos em relação à admissibilidade, confiabilidade e integridade das provas digitais, especialmente no que diz respeito à aceitação das capturas de tela como meio probatório, em um contexto marcado pela manipulação de dados. Para tanto, optou-se por uma revisão bibliográfica, com ênfase em artigos científicos, dissertações e teses. A pesquisa conclui que o *print* pode ser admissível como meio probatório, desde que observados parâmetros claros de autenticidade e integridade. Nesse sentido, a plataforma VERIFACT é apresentada como uma possível solução para assegurar a verificação desses critérios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Prova digital. Processo Civil. Admissibilidade. Captura de Tela. Autenticidade.

**ABSTRACT:** This article examines the use of digital evidence in the context of the Brazilian judicial system, taking into account the accelerated technological advancement of modern society. From this perspective, the research assumes that digitalization significantly and irreversibly changes the ways in which information is generated, stored and shared, directly influencing the nature of the evidence presented in legal actions. As a result, this scenario brings significant challenges in relation to the admissibility, reliability and integrity of digital evidence, especially with regard to the acceptance of screenshots as evidence, in a context marked by data manipulation. To this end, we opted for a bibliographical review, with an emphasis on scientific articles, dissertations and theses. The research concludes that the print screen can be admissible as evidence, as long as clear parameters of authenticity and integrity are observed. In this sense, the VERIFACT platform is presented as a possible solution to ensure this verification of these criteria.

**KEYWORDS:** Digital proof. Civil Procedure. Admissibility. Screenshot. Authenticity.



## INTRODUÇÃO

A era digital se caracteriza pela imensa quantidade de informações que circulam na internet, razão pela qual é chamada de “era da informação”. Nesse contexto, o processo de informatização catalisa a expansão e o desenvolvimento de diversas tecnologias, que, entre outras consequências, facilitam a disseminação de dados no ambiente virtual.

Nesse viés, em virtude da ampla disseminação de dispositivos eletrônicos, as provas no meio digital vêm ganhando crescente relevância nas demandas judiciais. Assim, o Processo Civil Brasileiro enfrenta desafios substanciais no campo do direito probatório, especialmente no que concerne à apresentação, em juízo, de provas que confirmem a publicação de determinado conteúdo em data e local específicos. À vista disso, ainda que seja possível produzir a prova, a comprovação de sua autenticidade revela-se tarefa complexa a ser enfrentada pelos órgãos jurisdicionais.

Por tal razão, é inegável que as inovações decorrentes do contínuo avanço tecnológico têm surgido para auxiliar, de maneira significativa, profissionais em diversas áreas. No contexto forense, não poderia ser diferente. É um fato consolidado que o universo jurídico, sob pena de ficar obsoleto, vem se adaptando às novas realidades, nas quais as provas digitais se tornaram parte integrante no âmbito do Direito Probatório Brasileiro.

Neste trabalho, será posta em destaque a captura de tela, comumente denominada *print* ou, ainda, *print screen*, como um meio de prova a ser integrado nos litígios. Em linhas gerais, tal modalidade consiste em uma foto da tela. Assim, dada a facilidade de captura, esse recurso tem sido cada vez mais utilizado na produção de provas em ações judiciais.

No entanto, em um contexto marcado pela rápida disseminação, distorção e manipulação de informações em velocidade exponencial, cabe indagar: quais os parâmetros de aceitação do *print* como meio de prova? Esta é a questão que será respondida ao longo do presente estudo.

Optou-se por realizar uma revisão bibliográfica com o intuito de consolidar o entendimento sobre a admissibilidade das provas digitais na ordem processual, em especial a captura de tela. Para tanto, foram predominantemente utilizados artigos científicos, dissertações e teses, considerando que a problemática em questão é um tema de vanguarda. Tal abordagem justifica-se pela necessidade de um aprofundamento doutrinário e jurisprudencial, uma lacuna que confere importância à discussão e estimula a formulação de soluções fundamentadas para a problemática em questão. Nesse cenário, destaca-se a análise de cada capítulo, com ênfase nos principais aspectos discutidos.

Nesse sentido, a conformidade do trabalho em relação à metodologia adotada se consolida na estrutura definida, para que esse caminho seja devidamente traçado. Inicialmente, a fim de analisar a possibilidade das provas digitais no ordenamento jurídico pátrio, em especial a captura de tela, analisam-se os parâmetros gerais estabelecidos no que diz respeito ao âmbito probatório do Processo Civil Brasileiro. Isso porque, antes de afirmar a viabilidade de harmonização entre o universo probatório e as novas tecnologias, é crucial conhecer os elementos e as nuances que integram o sistema probatório brasileiro.



Dito isso, na seção subsequente à introdução, será abordada a importância da prova no processo judicial, destacando seu papel na fundamentação dos fatos e na formação da convicção do julgador, em consonância com os princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e da ampla defesa. A seção aborda a conceituação, fundamentação e classificação das provas previstas no Código de Processo Civil, além de destacar aquelas que não estão incluídas, mas são essenciais para garantir a flexibilidade e eficácia do sistema probatório em face das inovações tecnológicas.

A terceira seção se encarregará de abordar os meios de prova no processo judicial, definidos como técnicas processuais para obter evidências sobre os fatos em debate. Assim, será aprofundada a classificação dos meios probatórios nas suas diversas nuances de apresentação.

Feito isso, a quarta seção se detém em abordar a importância das provas digitais no sistema jurídico atual, enfatizando a necessidade de adaptação da justiça aos avanços tecnológicos. Embora a regra seja a inclusão das provas apresentadas pelas partes, a autenticidade e a integridade das provas digitais requerem um controle rigoroso devido, primordialmente, ao alto risco de manipulação e exclusão de dados.

Para fins de analisar uma possível harmonização entre a tecnologia e o processo civil brasileiro, com a devida exposição dos aspectos mais oportunos do que se estuda, chega-se à conclusão de que, desde que verificados os parâmetros de autenticidade e de integridade da captura de tela, sua aceitação como meio probatório é viável. Nesse contexto, a plataforma VERIFACT surge como uma solução eficaz, capaz de fornecer uma verificação clara dos fatos ocorridos em ambientes digitais, além de oferecer proteção contra fraudes e manipulações das evidências.

## 1 PANORAMA CONCEITUAL E A FUNÇÃO DAS PROVAS NO ÂMBITO JUDICIAL

No contexto de uma demanda judicial, a resolução do conflito e a proteção dos direitos de ambas as partes envolvidas estarão inexoravelmente vinculadas à adequada verificação dos fatos. Assim, o sistema probatório pátrio estabelece o arcabouço normativo que regerá essa averiguação.

É fato que o objetivo primordial, no seio de um processo jurisdicional, consiste em proporcionar um resultado favorável à parte que comprova a veracidade de suas alegações, com base nos fatos apresentados. Nesse cenário, cada uma das partes apresentará versões divergentes sobre um mesmo fato; no entanto, apenas aquela que lograr êxito na comprovação de suas afirmações, convencendo de forma mais eficaz o julgador, terá uma maior probabilidade de obter sucesso em sua demanda.

O instituto da prova revela-se de substancial importância no âmbito do processo civil, na medida que desempenha um papel crucial na formação da convicção do magistrado. Nesse sentido, é correto afirmar que a prova caminha de mãos dadas com os princípios constitucionais do devido processo legal,<sup>3</sup> do contraditório e da ampla defesa<sup>4</sup>, os quais, atuando em um verdadeiro campo principiológico, asseguram que o processo se desenvolva sob o crivo da legalidade, equidade e da justa medida.

<sup>3</sup> Art. 5º, LIV: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

<sup>4</sup> Art. 5º, LV: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.



Pode-se afirmar que a prova é um instrumento utilizado justamente para a reconstrução da realidade dos fatos, demonstrando a existência ou inexistência de uma situação, além de delimitar suas características e circunstâncias, bem como sua natureza e extensão. O objetivo é, em última análise, alcançar a verdade dos fatos apresentados em juízo.

Nesse contexto, a partir de uma abordagem classificatória, o processualista Theodoro Júnior (2015) distingue o conceito de prova sob duas perspectivas: a objetiva e a subjetiva. A prova em sentido objetivo se refere a elementos ou ferramentas, como documentos e testemunhas, utilizados para demonstrar a existência de um fato. Por outro lado, a prova em sentido subjetivo está relacionada à certeza que o magistrado forma acerca do ocorrido, a partir da análise dos elementos probatórios apresentados durante o processo. Portanto, enquanto este se relaciona ao convencimento no íntimo do julgador, aquele se detém em caracterizar a atividade probatória ou os meios pelos quais ela é instrumentalizada.

Sintetizando os ensinamentos de Theodoro Júnior (2015), este acentua que “*a prova se destina a produzir a certeza ou convicção do julgador a respeito dos fatos litigiosos.*” Esse entendimento ressalta a função primordial da prova no processo civil, que transcende a mera demonstração de veracidade das alegações apresentadas pelas partes, servindo como fundamento essencial para a formação da convicção do magistrado e, consequentemente, influenciando diretamente o desfecho do litígio.

Na mesma linha de raciocínio de Theodoro Junior, Bonfim (2019) destaca que a prova

se manifesta simultaneamente como atividade, meio e resultado. Nesse tocante, a atividade probatória refere-se à realização, pelas partes processuais, da prova propriamente dita, com o intuito de esclarecer a veracidade de suas alegações. Os meios de prova, por sua vez, são os instrumentos utilizados para evidenciar a veracidade de determinados fatos. E, por fim, o resultado diz respeito à conclusão a que se chega sobre a ocorrência ou não dos fatos que estão sendo provados.

Dito isso, em uma análise similar, Thamay e Tames (2020) conceituam a prova como a demonstração da verdade de uma proposição, da qual emergem três significados fundamentais: a) afirmar a atividade probatória, ou seja, a responsabilidade de quem alega um fato em prová-lo, apresentando os meios que evidenciem e comprovem suas alegações; b) selecionar o próprio meio de prova, referindo-se às técnicas desenvolvidas para obtenção da prova, como a prova testemunhal, pericial, entre outras; c) avaliar os resultados dos atos ou meios de prova produzidos, com o intuito de buscar a persuasão judicial, etapa na qual o autor demonstra os fatos alegados em sua causa de pedir.

Diante disso, sob amparo doutrinário e sem pretensão de exaustão conceitual, nas assertivas de Lopes Júnior (2022), as provas constituem os meios pelos quais se promove uma verdadeira reconstrução histórica de um fato. É a partir dos seus elementos que se criam condições para o convencimento do órgão julgador, que, ao realizar a atividade cognitiva, externaliza sua convicção na sentença, possibilitando-lhe conhecer os fatos sobre os quais incidirá o direito.

Nesta digressão, para Nucci (2023), a parte, ao ingressar em um processo, busca obter um resultado favorável por meio de uma decisão judicial, necessitando, para tanto, convencer o magistrado a partir de um raciocínio lógico de que sua percepção da realidade é correta. Em ver-

dade, isso significa demonstrar que os fatos ocorreram na realidade exatamente como expostos na petição inicial. Assim, convencido disso, o julgador, ainda que possa estar equivocado, alcança a certeza necessária para proferir sua decisão. Dessa forma, ao formar sua convicção, esta pode ser verdadeira – quando reflete a realidade – ou errônea – quando não há essa correspondência.

Após uma análise cuidadosa do panorama conceitual das provas, é oportuno destacar um aspecto relevante enfatizado pela doutrina, qual seja: a função da prova. Nesse sentido, cumpre salientar que a doutrina majoritária converge para a compreensão de que a função da prova reside na capacidade de fornecer certeza ou convicção ao julgador em relação aos fatos em litígios. Assim sendo, é de suma importância, no interesse das partes, que se promova a produção de todas as provas possíveis, a fim de garantir que a decisão judicial seja respaldada de maneira robusta e compatível com a realidade dos fatos apresentados.

## 2 CLASSIFICAÇÃO DOS MEIOS PROBATÓRIOS

Os meios probatórios são ferramentas processuais ou procedimentais empregadas com o objetivo de obter provas acerca dos fatos em discussão na seara de um processo judicial. Tais meios, portanto, configuram-se como mecanismos específicos voltados para a obtenção de um resultado concreto: a inferência sobre a ocorrência de determinado fato. A partir disso, os meios probatórios são classificados em típicos e atípicos.

Os meios típicos de prova são compreendidos como aqueles que a legislação ordinariamente prevê, estando dispostos nos artigos 369 a 484 do Código de Processo Civil (CPC). Entre eles, destacam-se o testemunho, os documentos e a confissão. Contudo, é válido ressaltar que os meios de prova não se limitam apenas às hipóteses elencadas neste diploma legal, podendo também incluir aqueles considerados atípicos. Tal entendimento encontra respaldo no disposto no artigo 369 do CPC, que estabelece:

Art. 369. As partes têm o direito de empregar **todos os meios legais**, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste **Código**, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz. (grifo nosso)

Nesse contexto, as provas atípicas assumem um valor significativo no âmbito do processo civil, considerando que é razoável supor a existência de situações que exigem métodos de obtenção de provas que não se enquadram nas hipóteses tradicionalmente previstas no arcabouço normativo. A necessidade de contemplar meios que assegurem às partes a capacidade de comprovar suas alegações em tais circunstâncias específicas decorre da relevância intrínseca do direito à prova, que é fundamental para a efetividade do processo e a busca pela verdade dos fatos.

À luz disso, Cambi (2006) destaca que a ideia da taxatividade do rol dos meios de prova é contrária à busca da máxima potencialidade do mecanismo probatório, inerente à noção de direito à prova. Dessa maneira, comprehende-se que a abertura do sistema processual probatório é crucial para assegurar a liberdade das partes e do órgão jurisdicional. Essa flexibilidade permite que o processo civil caminhe alinhado aos avanços tecnológicos, de modo a se alcançar uma verificação precisa sobre os fatos. Em virtude disso, alinhado com tal perspectiva, Fadel (2009) afirma:



À medida que a tecnologia avança e novos meios de comunicação e de conservação vão surgindo, a tendência é ampliar cada vez mais os meios de prova. E o legislador, ciente disso, não pôs qualquer limitação à liberdade probatória: exige-se, tão somente que os meios sejam legítimos moralmente, ou então que sejam legais. [...] Era muito difícil estabelecer a priori um sistema de provas global e definitivo. Andou bem o legislador em colocar o problema como está. O tempo dirá. (grifo nosso)

Nesse ínterim, Venosa (2013) sustenta que qualquer meio de prova é admissível pela ordem jurídica, desde que sua obtenção não tenha sido realizada de maneira oculta e a autenticidade desses meios seja devidamente comprovada. Afirma, ainda, que o jurista não pode permanecer indiferente aos avanços tecnológicos, devendo, nessa lógica, adaptar os antigos conceitos de prova às inovações científicas em seus diversos campos.

Dessa forma, Cambi (2006) enfatiza que o direito à prova deve ser prioridade no âmbito do sistema processual, não podendo ser indevidamente restringido, de modo que seu exercício se torne meramente residual. Por conseguinte, a inadmissão ou limitação de qualquer prova atípica deve ser considerada de modo excepcional, exigindo para tal uma devida fundamentação. Isso porque tal limitação pode comprometer as oportunidades das partes de demonstrar os fatos que embasam suas pretensões, restringindo, assim, o pleno exercício do direito à prova.

Embora o direito à prova seja garantido constitucionalmente, é preciso reconhecer que essa liberdade não tem caráter absoluto, uma vez que o próprio artigo 369 do Código de Processo Civil impõe limitações quanto ao uso atípico de prova. A partir da leitura desse dispositivo, depreendem-se duas restrições: a legalidade, que exige que as provas apresentadas sejam obtidas de forma lícita, e a moralidade, que implica que tais provas sejam moralmente legítimas.

Com efeito, Nucci (2023) afirma que os meios de prova podem ser classificados como lícitos, quando admitidos pelo ordenamento jurídico pátrio, ou ilícitos, que, por sua vez, contrariam o ordenamento, sendo expressamente proibidos pela lei, pelos bons costumes e pelos princípios gerais do direito. Nessa mesma linha, no que concerne à classificação dos meios probatórios, estes podem ser, ainda, nominados, quando recebem uma denominação expressa na lei, como ocorre com a prova testemunhal, ou inominados, quando não contam com designação legal específica. Além disso, discute-se sobre a divisão entre meios autônomos e auxiliares, classificação da qual o autor discorda, sustentando que ambos devem se complementar para formar o convencimento judicial, não havendo, portanto, razão para diferenciá-los sob esse aspecto.

Ainda mais, a fim de evitar confusões, é válido abrir um parêntese quanto à diferenciação entre meio de prova e sujeito ou objeto de prova. A título de exemplo, a testemunha é considerada um sujeito, mas não um meio de prova, já que o seu depoimento em Juízo é que constitui o meio probatório. Da mesma forma, o local inspecionado é o objeto de prova, sendo a inspeção o meio probatório correspondente. Nesse tocante, Bonfim (2019) estabelece que o meio de prova é tudo aquilo que serve para atingir uma finalidade, seja o instrumento utilizado ou o caminho percorrido, visando transferir os fatos ocorridos fora do processo para dentro dos autos, permitindo que os sujeitos envolvidos no processo possam deles conhecê-los.

Portanto, em virtude das considerações apresentadas, especialmente no que se refere à atipicidade dos meios de prova e à adequação do direito aos avanços tecnológicos, é imperioso que o ordenamento jurídico acompanhe as transformações pelas quais a sociedade passa, respondendo



com agilidade a tais acontecimentos, sob pena de se tornar obsoleto. Ora, os avanços tecnológicos suscitam novas expectativas no que tange à busca por um processo justo, podendo, entre outras possibilidades, garantir maior credibilidade a novos meios de prova.

Assim, abrem-se às portas para um acesso mais próximo à verdade dos fatos, favorecendo aqueles que buscam amparo jurisdicional em relação ao seu direito violado.

## 2.1 Provas Digitais: Conceito, Admissibilidade e Marco Regulatório no Ordenamento Jurídico Pátrio

No contexto de uma globalização em contínua transformação e da crescente acessibilidade da internet, impõe-se a necessidade de que o sistema judicial se adapte aos avanços tecnológicos e reconheça a diversidade de evidências oriundas dessa nova fonte de análise. Essas evidências não se limitam aos meios físicos que, ao longo de décadas, fundamentaram e sustentaram os processos judiciais. Afinal, se a vida contemporânea é digital, o processo judicial deve acompanhar essa evolução, para não se distanciar das dinâmicas sociais às quais se destina.

Diante desse panorama, o Direito, enquanto autêntico produto cultural, é chamado a evoluir em consonância com as transformações sociais que o cercam, influenciando diretamente tanto os fatos quanto os meios utilizados para sua comprovação. Assim, é natural que a produção probatória, na conjuntura atual, manifeste-se de forma mais elaborada, harmonizando-se com as inovações tecnológicas.

Nesse ínterim, as provas digitais constituem, sob essa perspectiva, a essência de uma sociedade interconectada, que se desloca para o espaço virtual, em que uma infinidade de dados é alocada, armazenada e transferida, gerando rastros que, em determinadas condições, podem ser utilizados como meio probatório. O cerne da questão reside, portanto, na admissibilidade e nos critérios que restringem a aceitação dessas evidências pelos órgãos jurisdicionais.

De maneira conceitual, as provas digitais são aquelas que se originam em meio virtual ou utilizam esse meio como instrumento para demonstrar o conteúdo de um fato específico. Assim, geralmente, são obtidas por meio eletrônicos, como *e-mails*, mensagens de texto, gravações de áudios e vídeos realizados por celulares ou outros dispositivos tecnológicos.

Sob a ótica processual, observa-se que, nos bancos acadêmicos, há um consenso acerca da permissibilidade das provas digitais. O artigo 369 do CPC assegura às partes o direito de empregar todos os meios legais, *“bem como os moralmente legítimos [...] para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz”*. Nesse contexto, provas documentais, testemunhais e periciais prestam-se aos esclarecimentos dos fatos controvertidos, com o fito de desvendar a narrativa que mais se aproxima da verdade.

No que diz respeito à custódia e ao armazenamento de dados, a Lei n. 12.965/2014, amplamente conhecida como Marco Civil da Internet, estabelece a obrigatoriedade de retenção dos registros de conexão por um período mínimo de 1 (um) ano; e dos registros de acesso a aplicações de internet por, no mínimo, 6 (seis) meses (artigos 13 e 15). Ainda mais, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018), no art. 7º, inciso VI, autoriza o tratamento de dados sensíveis para *“o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral”*, os quais poderão constituir-se em provas digitais.



Nessa toada, em face a um cenário de digitalização do processo jurisdicional e da utilização de algoritmos para auxiliar o processo decisório e gestão das causas que tramitam pelo poder judiciário, destaca-se a importância aguda das provas digitais no bojo do processo civil.

Em razão disso, com a democratização do acesso à era digital e a configuração de um verdadeiro universo tecnológico, torna-se patente a evolução das modalidades de comunicação. Com isso, é imperativo que o julgador exerça um controle rigoroso no que tange à admissibilidade das provas pleiteadas pelas partes, assim o fazendo a partir dos critérios de relevância e pertinência, de modo que:

[...] “nos sistemas probatórios em que às partes é assegurado um verdadeiro direito à prova, os critérios de admissibilidade devem ser concebidos a partir de um regime de inclusão: **a regra é que os meios de prova requeridos pelas partes devem ser admitidos**. Somente haverá exclusão nos casos de manifesta irrelevância ou impertinência do meio probatório requerido pelas partes (Badaró, 2018, p. 409). (grifo nosso)

Nesse sentido, parte-se da admissibilidade da prova como regra geral. Contudo, as circunstâncias probatórias exigem uma abordagem mais restritiva, pois o dilema inerente às provas digitais reside na garantia da sua autenticidade e, ainda mais, de sua integridade, uma vez que não é incomum a ocorrência de adulterações. Isso ocorre, por exemplo, no espelhamento de conversas do aplicativo de mensagens *WhatsApp*, em que:

A ferramenta permite o envio de novas mensagens e a exclusão de mensagens antigas ou recentes, tenham elas sido enviadas pelo usuário ou recebidas de algum contato, sendo que eventual exclusão não deixa vestígio no aplicativo ou no computador. (STJ, 2021, n.p.)

É por essa razão que surge a necessidade de estabelecer diretrizes, ainda que flexíveis, que auxiliem o magistrado na avaliação da admissibilidade das provas digitais. No entanto, no âmbito das ciências sociais, é rara a existência de um método objetivo que possa resolver de forma eficaz questões complexas.

## 2.2 Admissibilidade do *Print* como um instrumento probatório

A admissibilidade da captura de tela, ou *print*, como meio probatório no ordenamento jurídico pátrio é um tema que demanda reflexão acerca da interseção entre o progresso tecnológico e a indispensável garantia de segurança jurídica. Isso porque com a crescente popularização dos meios de comunicação digitais, como mensagens em aplicativos, redes sociais e e-mail, os *prints* emergiram como uma ferramenta amplamente utilizada para documentar e apresentar informações relevantes em litígios judiciais.

Sob essa perspectiva, é crucial a necessidade de o Direito evoluir de maneira concomitante aos avanços tecnológicos, sendo uma exigência inescapável na sociedade contemporânea, que se transforma velozmente em um ambiente digital e globalizado. A cada nova modernização digital, altera-se a forma como as pessoas interagem, exercem suas atividades laborais, conduzem negócios e até solucionam conflitos. Nesse cenário, o Direito, enquanto sistema normativo responsável por regular as relações sociais, não pode permanecer inerte. Ao contrário, deve adaptar-se continuamente para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que essas transformações impõem.



Nos termos do artigo 369 do Código de Processo Civil, já mencionado ao longo deste estudo, as partes dispõem do direito de empregar todos os meios legalmente admitidos, bem como aqueles eticamente legítimos, ainda que não expressamente previstos no Código, cujo objetivo se perfaz em comprovar a veracidade dos fatos que fundamentar suas alegações ou defesas, influenciando na convicção do magistrado. Partindo dessa premissa, pode-se inferir, que, em tese, as capturas de tela são admissíveis como meio probatório, desde que atendam aos requisitos legais e morais previamente estabelecidos no dispositivo.

Todavia, no ordenamento jurídico brasileiro, não há de se falar em poder absoluto na produção de provas. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LVI, estabelece que “*são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos*”. Assim, Lopes (2006) distingue as provas ilícitas em dois enfoque: a) em sentido lato, abrangendo aquelas que contrariam a Constituição, as leis e os princípios morais; b) em sentido estrito, que abarca as provas obtidas em desrespeito às normas legais, inclusive constitucionais. O autor ainda apresenta uma terceira perspectiva, associando as provas ilícitas à violação de direitos fundamentais previstos na Constituição.

Em decorrência disso, vale ressaltar que a natureza volátil dos meios de armazenamento digitais, se não resguardada por mecanismos de proteção adequados, pode sujeitar o conteúdo de relevância probatória a adições, supressões ou modificações. Tal vulnerabilidade é capaz de conduzir à conclusão de que o material apreendido não está vinculado ao titular do dispositivo ou da conta em um serviço *online* específico, comprometendo sua autenticidade, ou que o conteúdo original foi deliberadamente alterado – seja de forma substancial, a ponto de distorcer seu contexto, seja pontualmente, com a inclusão de informações falsas em um conjunto aparentemente legítimo. Dessa maneira, compromete-se a força probatória do material pela perda de sua integridade.

Diante desse panorama, a admissão de uma captura de tela no curso do processo judicial exige mecanismos robustos que garantam a sua integridade e autenticidade, elementos essenciais para que o fato possa ser devidamente considerado pelo Juízo. Nesse contexto, Thiago Vieira (2019) ressalta que as possibilidades de manipulação por parte de quem detém acesso ao sistema informático em que a prova está armazenada são vastas. Dessa forma, a simples observação do conteúdo exibido em dispositivos de saída não é suficiente, sendo indispensável a realização de uma perícia técnica para validar a confiabilidade da prova apresentada.

À luz dessas considerações, caso não seja demonstrado que a captura de tela cumpre os requisitos de autenticidade, completude, confiabilidade e credibilidade, tal meio probatório deve ser considerado inadmissível, não podendo ser aceito nem valorado no processo, o que impõe o seu desentranhamento dos autos. Esse entendimento encontra respaldo na Jurisprudência, como se verifica na decisão unânime da 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu a invalidade de provas obtidas por meio de aparelho celular quando não foram adotados os procedimentos necessários para assegurar a integridade dos dados.

EMENTA PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. APREENSÃO DE CELULAR. EXTRAÇÃO DE DADOS. CAPTURA DE TELAS. QUEBRA DA CADEIA DE CUSTÓDIA. INADMISSIBILIDADE DA PROVA DIGITAL. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.



Neste caso, não houve a adoção de procedimentos que assegurassem a idoneidade e a integridade dos elementos obtidos pela extração dos dados do celular apreendido. Logo, evidentes o prejuízo causado pela quebra da cadeia de custódia e a imprestabilidade da prova digital.

Agravo regimental provido a fim de conceder a ordem de ofício para que sejam declaradas inadmissíveis as provas decorrentes da extração de dados do celular do corrêu, bem como as delas decorrentes, devendo o Juízo singular avaliar a existência de demais elementos probatórios que sustentem a manutenção da condenação. (grifo nosso)

Na mesma linha de raciocínio, de acordo com Duranti (2005), a verificação da autenticidade de um documento digital demanda a confirmação de sua identidade e a demonstração de sua integridade, o que envolve a identificação de determinados critérios ou requisitos de autenticidade ao longo do processo de análise. Tal avaliação requer um entendimento aprofundado de conceitos como documento arquivístico e a autenticidade, além da aplicação de princípios arquivísticos que garantam a preservação da identidade e da integridade do documento, protegendo-o contra possíveis alterações tecnológicas no futuro.

Nesse viés, para validar a veracidade do conteúdo das conversas oriundas de aplicativos de comunicação, como o *WhatsApp*, costuma-se recorrer à ata notarial, que é um documento público no qual o notário registra, por meio de sua percepção direta, uma situação ou fato específico, transcrevendo-o para seus livros de notas ou outro documento. Assim, uma vez formalizada em uma ata notarial, o fato passa a ostentar fé pública, o que acarreta a presunção de sua veracidade. No entanto, embora o documento público represente uma alternativa viável, persiste residência ao seu uso, em razão dos elevados custos associados ao processo de sua elaboração, comprometendo a própria viabilidade econômica da demanda.

Diante desse imbróglio, surgiram plataformas de verificação que realizam o mesmo procedimento, mas que dispensam a necessidade de um tabelião para certificar a autenticidade. A plataforma VERIFACT, desenvolvida no Brasil, firmou parcerias com Órgãos Públicos, além de ter recebido atestados de capacidade técnica, o que demonstra o atendimento aos requisitos necessários para sua utilização eficaz na coleta e preservação de dados virtuais. Esses dados podem, subsequentemente, ser empregados para instituir processos judiciais, tanto na esfera penal quanto na cível.

Conforme asseveraram Suzuki e Lopes (2019), a ferramenta em análise, VERIFACT, configura-se como uma plataforma alicerçada em uma base científica robusta, capaz de viabilizar uma verificação esclarecedora dos fatos ocorridos em ambientes digitais. Simultaneamente, essa ferramenta proporciona uma proteção contra possíveis fraudes e manipulações das evidências.

Nesse tocante, ao analisar parecer técnico da SIPERCOM (2019), empresa especializada em segurança da informação e consultoria em tecnologia, observa-se que a referida análise focou na metodologia e nas entregas da plataforma em questão, que foi descrita:

[...] Ao comparar com um documentos de fé pública, considerando seu conteúdo meramente narrativo com produção de prova de existência, o resultado produzido pela Plataforma Verifact, no caso específico que ela se propõe a registrar, **pode ser considerado mais consistente e confiável que o registro feito em tabelões na atualidade**, visto as boas práticas forenses que permitem uma avaliação acurada por um perito especia-

lizado ou assistente técnico, medidas de segurança para prevenir fraudes, metodologia utilizada de registro e preservação, e por fim, uma prova de existência também feita por meio regulamentado no país (carimbo de tempo ICP/Brasil) (SIPERCOM, 2019, p.14, grifo nosso).

Do mesmo modo, ao examinar o Parecer Técnico emitido pelo especialista em segurança da informação e privacidade da EarlySec, Wagner Monteverde (2019), que conduziu uma auditoria da plataforma VERIFACT, foi possível observar que sua análise abrangeu a aplicação técnica de métodos de captura de informações, a interface de usuário, a arquitetura dos servidores os métodos e protocolos de comunicação interna da infraestrutura, as tecnologias empregadas, as dependências de terceiros e os mecanismos antifraude. Por sua vez, o relatório colaciona que a plataforma:

Possui uma infraestrutura robusta, com mecanismos antifraude consistentes, mecanismos de criptografia quântica, tratamento de erros, camada de proteção contra atacantes e verificação **capazes de garantir a confidencialidade, integridade e disponibilidade da aplicação e das informações contidas na mesma**. A aplicação quando comparada a outras arquiteturas têm alto grau de complexidade e mecanismos de segurança (Monteverde, 2019). (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, destaca-se o Relatório Técnico emitido pela eSecurity Cybersecurity (Sanches e Macedo, 2020), reconhecida como referência na área de cibersegurança no Brasil, a qual conta em sua carteira de clientes com instituições militares, multinacionais e grandes corporações. No referido Relatório, foi descrito que:

Foram realizados diversos testes de segurança e tentativas de manipulação no processo de registro de evidências providas pela plataforma. Nesta análise foram encontradas diversas proteções de segurança para evitar ataques simples e sofisticados no processo de coleta de informações fornecido pela plataforma, bem como em outros pontos do sistema. A partir do estudo realizado foi constatado **que a Verifact possui medidas efetivas para evitar a manipulação do conteúdo registrado durante e depois de seu processo de registro de evidências digitais, coletando as informações conforme constam em sua origem**. Também foi constatada a efetividade da segurança sobre os dados armazenados e outros pontos detalhados na metodologia descrita em seguida (Sanches e Macedo, 2020). (grifo nosso)

A Jurisprudência tem reconhecido que o procedimento adotado pela VERIFACT é, efetivamente, válido e tem a capacidade técnica e legal para ser utilizado como meio probatório em processos judiciais. Em virtude disso, há decisões de instâncias superiores que se fundamentam em relatórios elaborados pela VERIFACT, sem contestar a validade das informações contidas.

No julgamento do AgRg no HC nº 683483/PR, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconheceu a utilização da plataforma como uma autoridade responsável pela validação do conteúdo. Essa referência, embora breve, destaca especificamente o uso dessa ferramenta sem suscitar dúvida quanto à sua veracidade. O tribunal observou que *“As alegações da vítima foram precedidas das provas por meio da mídia ‘verifact’ [...]]. Evidenciam-se, portanto, indícios de autoria e materialidade delitivas suficientes para o exame da prisão cautelar.”*

Desse modo, à luz dessas nuances jurisprudenciais, não há dúvida de que a evolução do



Direito deve ser acompanhada por um esforço contínuo de adaptação e inovação, que não apenas reconheça a relevância das capturas de tela, mas também estabeleça padrões claros e objetivos para sua utilização. Isso não apenas fortalecerá a integridade do sistema judicial, mas também promoverá um ambiente em que as inovações tecnológicas possam ser aproveitadas de maneira segura e eficiente, garantindo que o acesso à justiça se mantenha relevante e efetivo em uma sociedade cada vez mais digital.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, com base na exposição apresentada nos tópicos anteriores, buscou-se demonstrar que a tecnologia pavimentou o caminho para a utilização de meios eletrônicos na atividade probatória, antes mesmo da própria regulamentação legislativa. Isso se justifica pelo fato de que a prova constitui um dos principais pontos de intersecção entre o processo e a realidade exterior cujo desenvolvimento inevitavelmente acompanha.

Assim, fica a certeza de que as provas digitais são um verdadeiro reflexo da atual conjuntura evolutiva da humanidade, transportada para o espaço virtual, que se configura como um espaço de comunicação e circulação de uma infinidade de dados. Estes, sendo produzidos na nuvem, prestam-se como elemento probatório, cujo suporte permissivo radica da ordem jurídica nacional, pela qual se admite, em princípio, todo e qualquer meio de prova. No entanto, o imbróglio está na aferição de sua admissibilidade, bem como na verificação da autenticidade e integridade das provas atípicas, em especial do uso do *print* como instrumento para comprovar a verdade dos fatos alegados.

Não é raro que evidências do mundo virtual possam ser manipuladas, uma vez que é tecnicamente viável falsificá-las de diversas maneiras – seja por meio de mensagens em aplicativos de interação como o *WhatsApp*, *e-mails* ou postagens em redes sociais. A inexistência de uma padronização legal no tocante à coleta de evidências digitais permite que provas formalmente válidas, mas não autênticas, sejam admitidas em processos judiciais, o que pode resultar em decisões fundamentadas em elementos que se afastam da verdade substancial dos fatos.

Diante disso, a utilização da plataforma VERIFACT emerge como uma solução promissora para a validação e preservação de provas digitais, especialmente em um contexto em que a veracidade das informações é frequentemente distorcida, haja vista que, ao dispensar a necessidade de um tabelião para a certificação de conteúdos oriundos de aplicativos de comunicação, a VERIFACT oferece um meio eficiente e economicamente viável para registrar evidências digitais com segurança. Por meio de seus robustos mecanismos de segurança e metodologias de verificação, a plataforma garante a integridade e a autenticidade dos dados coletados, permitindo que sejam utilizados como provas em processos judiciais.

Logo, feito o contorno desse tema atual e fervoroso na doutrina, sem pretensão de esgotá-lo, destaca-se a necessidade de debates acerca das mudanças tecnológicas emergentes na sociedade contemporânea, especialmente no universo jurídico, em que o mundo digital se tornou parte integrante da vida social. Assim, além de o Direito acompanhar os avanços tecnológicos, é fundamental que os órgãos jurisdicionais se adaptem a essas transformações, utilizando todos os meios disponíveis para garantir que a verdade prevaleça naqueles que pleiteiam em juízo.



#### 4 REFERÊNCIAS

ABREU, Jorge Augusto Baars Miranda de. **A validade jurídica das provas registradas em redes Blockchain no processo civil.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) -Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ANDRADE, Tiago. **Admissibilidade de conversas de WhatsApp como meio de prova.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-17/admissibilidade-de-conversas-dewhatsapp-como-meio-de-prova/>. Acesso em: 10 out. 2024.

BADARÓ, Gustavo H. **Processo Penal.** 6ª ed. São Paulo: RT, 2018.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Curso de Processo Penal.** 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial:** De acordo com a Lei nº 11.441/2007. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. , **AI nº 2251106-51.2021.8.26.0000**, Rel. Des. Luis Mario Galbetti, j. 01/06/2022, p. 04/06/2022; TJ-PR, AC nº 0001507-03.2022.8.16.0196, rel. des. subst. Mauro Bley Pereira Junior, j.16.12.2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1528441387>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça., **AgRg no HABEAS CORPUS Nº 683483 - PR 2021/0240089**, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Publicação: DJ 08/10/2021). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/ConsultaProcessual>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Sexta Turma reafirma invalidade de prova obtida pelo espelhamento de conversas via WhatsApp Web.** Brasília, DF: STJ, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032021-Sexta-Turma-reafirma-invalidade-de-prova-obtida-pelo-espelhamento-de-conversas-via-WhatsApp-Web.aspx>

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/L13709.htm) > Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2Nz5KAA>. Acesso em: 09 out. 2024.



BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 out. 2024.

CAMBI, Eduardo. **A prova civil:** admissibilidade e relevância. São Paulo: RT, 2006.

DA SILVA SCHWAITZER, Lenora de Beaurepaire. AUTENTICIDADE DO DOCUMENTO ARQUIVÍSTICO DIGITAL: desafio tecnológico ou de observância de princípios arquivísticos? **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, v. 14, n. 2, 2019.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil.** 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 2.

DURANTI, Luciana. **Registros documentais contemporâneos como provas de ação.** Revista Estudos Históricos, v. 7, n. 13, p. 49-64, 1994.

DURANTI, Luciana. **The long-term preservation of authentic electronic records: the findings of the InterPARES project.** In: *Archivaria*, n. 53, Spring 2005, p. 49–65. Ottawa: Association of Canadian Archivists, 2005.

FOLLE, Francis Perondi. **O valor probatório da ata notarial.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-03042017134534/publico/Francis\\_Perondi\\_Dissertacao\\_Mestrado\\_INTEGRAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-03042017134534/publico/Francis_Perondi_Dissertacao_Mestrado_INTEGRAL.pdf). Acesso em: 10 out. 2024.

JUNQUEIRA, Fernanda Antúnez Marques; HIGA, Flávio Da Costa. Admissibilidade das Provas Digitais: O que se faz na nuvem; fica na nuvem. **Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura**, n. 38, p. 329-348, 2022.

LIMA, Fernanda Silva. **Tratamento da prova digital e a garantia da autenticidade à luz do direito e da tecnologia.** 2022. Orientadora: Larissa Teixeira Menezes de Freitas. 2022. TCC (Graduação em Direito) - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/28663>. Acesso em: 11 out. 2024.

LOPES, João Batista. **A prova no direito processual civil.** São Paulo: RT, 3<sup>a</sup>. Edição, 2006.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal.** 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MONTEVERDE, Wagner. **Parecer técnico, 29/11/2019.** Disponível em: [https://www.verifact.com.br/wp-content/uploads/2020/03/Parecer\\_auditoria\\_aplicacao\\_Verifact-manifesto2019Ax.pdf](https://www.verifact.com.br/wp-content/uploads/2020/03/Parecer_auditoria_aplicacao_Verifact-manifesto2019Ax.pdf). Acesso em: 11 out. 2024.

MOTTA, Débora; FREITAG, Leandro Ernani. PROVAS DIGITAIS E O PROBLEMA DO PRINT SCREEN. **Revista da ESMESC**, v. 30, n. 36, p. 24-50, 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

PASTORE, Guilherme de Siqueira. Considerações sobre a autenticidade e a integridade da prova digital. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 21, n. 53, p. 63-79, jan./mar. 2020.

PINA, Carlos Luiz Wolff de. A validade do printscreen como prova. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 7033, 03 out. 2022. Disponível em: [jus.com.br/artigos/100241](https://jus.com.br/artigos/100241). Acesso em: 10 out. 2024.

ROSA, Alexandre Morais da. O “print screen” é insuficiente à materialidade nos crimes digitais. **Revista Consultor Jurídico**, 17 jun. 2022. Disponível em: [www.conjur.com.br/2022jun-17/limite-penal-print-s-creen-materialidade-crimes-digitais](https://www.conjur.com.br/2022jun-17/limite-penal-print-s-creen-materialidade-crimes-digitais). Acesso em: 11 out. 2024.

SANCHES, Alan; MACEDO, Evely. **Relatório Técnico Teste de intrusão em aplicação WEB**, Versão 1.1 - 17/07/2020. Disponível em: [https://www.verifact.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Parecer\\_Verifact\\_eSecurity07-2020xpdf](https://www.verifact.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Parecer_Verifact_eSecurity07-2020xpdf). Acesso em: 11 out. 2024.

SIPERCOM. **Parecer técnico, Versão 2.0** – 02/09/2019. Disponível em: <https://www.verifact.com.br/wp-content/uploads/2021/11/parecer-perito-v2.0finalassinado.pdf>. Acesso em: 11 de out. 2024.

SUZUKI, Vicente Takaji; LOPES, Hugo Fernando Men. **Verifact Parecer jurídico**. Disponível em: [https://www.verifact.com.br/wpcontent/uploads/2019/02/verifact\\_parecer\\_juridico\\_v.2.1.pdf](https://www.verifact.com.br/wpcontent/uploads/2019/02/verifact_parecer_juridico_v.2.1.pdf). Acesso em: 11 out. 2024.

TEIXEIRA, Tarcísio. **Direito Digital e Processo Eletrônico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

THAMAY, Rennan; TAMER, Maurício. **Provas no direito digital: conceito da prova digital, procedimentos e provas digitais em espécie**. 1<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 63. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. v. 1.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.



VERIFACT. **Registros de provas digitais**, c2022. Colete provas digitais auditáveis e com validade jurídica. Disponível em: <https://www.verifact.com.br/>. Acesso em: 11 out. 2024.

VIEIRA, Thiago. **Aspectos técnicos e jurídicos da prova digital no processo penal**. Medium, 2019. Disponível em: <https://medium.com/@tocvieira/aspectos-t%C3%A9cnicos-e-jur%C3%A9dicos-da-prova-digital-no-processo-penal-aa22ef05fb30>. Acesso em: 11 out. 2024.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# EDUCAÇÃO PARA TODOS: A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL NA DEFESA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

.....

*ENSURING EDUCATION FOR ALL: THE FEDERAL  
PUBLIC ADVOCACY'S ROLE IN SAFEGUARDING PUBLIC  
EDUCATION POLICIES IN BRAZIL*

Alexandre Carvalho<sup>1</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 O direito à educação na Constituição Federal: entre promessa e efetividade; 3 Advocacia pública como agente de transformação: das expectativas normativas à realidade das políticas públicas da educação; 4 Um estudo de caso: a atuação da AGU na garantia do Programa Pé-de-Meia; 5. Considerações finais; Referências

---

<sup>1</sup> Procurador Federal em exercício na Procuradoria Federal do Instituto Anísio Teixeira de Estudos Educacionais (Inep), doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB, com doutorado sanduíche na Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador e líder do grupo de pesquisa Constituição, Política e Instituições Judiciais/CPIJ (DGP/CNPq). E-mail: alexandre.zaidan@agu.gov.br



**RESUMO:** A Constituição Federal de 1988 consagrou a educação como direito fundamental e dever do Estado, vinculando-a ao desenvolvimento pessoal, à cidadania e à qualificação para o trabalho. No entanto, a universalização do acesso à educação pública e gratuita ainda enfrenta obstáculos estruturais e jurídicos relevantes. Nesse cenário, a Advocacia Pública Federal, por meio da atuação consultiva e contenciosa da Advocacia-Geral da União (AGU), exerce papel estratégico na construção da juridicidade das políticas públicas educacionais. Este artigo analisa a contribuição da AGU para a efetivação do direito à educação, destacando sua atuação na orientação jurídica prévia de atos administrativos e na defesa da legalidade de programas educacionais perante os órgãos de controle. A pesquisa desenvolve-se em três eixos: (i) o exame do direito à educação na Constituição de 1988 e os desafios à sua realização; (ii) a função estruturante da Advocacia Pública na formulação e salvaguarda de políticas públicas voltadas à educação; e (iii) a análise do caso do programa federal “Pé-de-Meia”, instituído pela Lei nº 14.818/2024, com foco na atuação da AGU junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) para garantir sua legalidade e continuidade. A partir desse estudo de caso, evidencia-se a importância da atuação jurídica estratégica da AGU na proteção de políticas públicas educacionais inclusivas, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais e a consolidação do pacto constitucional de 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos fundamentais; Direito à educação; Advocacia Pública; Políticas públicas; Programa Pé-de-Meia.

**ABSTRACT:** *The 1988 Federal Constitution enshrined education as a fundamental right and a duty of the State, linking it to personal development, citizenship, and professional qualification. However, the universalization of access to free public education still faces structural and legal challenges. In this context, the Federal Public Advocacy, through the advisory and litigation activities of the Office of the Attorney General (Advocacia-Geral da União – AGU), plays a strategic role in shaping the legality and legitimacy of public educational policies. This article analyzes the AGU's contribution to the realization of the right to education, emphasizing its role in legal advising on administrative acts and in defending educational programs before oversight bodies. The analysis unfolds in three sections: (i) an examination of the constitutional framework of the right to education and the challenges to its implementation; (ii) the structural function of public legal counseling in designing and safeguarding educational policies; and (iii) a case study on the federal program “Pé-de-Meia”, created by Law nº 14.818/2024, focusing on AGU's defense of its legality and continuity before the Federal Court of Accounts (TCU). The case highlights the importance of strategic legal action in protecting inclusive public policies and promoting the effectiveness of social rights under the 1988 constitutional order.*

**KEYWORDS:** Fundamental rights; Right to education; Public advocacy; Public policy; Pé-de-Meia Program;



## 1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação dos direitos sociais no Brasil, destacando a educação como um direito fundamental de todos e um dever do Estado. O artigo 205 estabelece que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Contudo, a efetivação desse direito tem enfrentado desafios significativos, especialmente no que tange à universalização do acesso ao ensino público e gratuito.

Nesse contexto, a Advocacia Pública Federal tem desempenhado um papel crucial na implementação e defesa das políticas educacionais. Responsável pela representação judicial e extrajudicial da União, bem como pela consultoria jurídica dos órgãos federais, a Advocacia-Geral da União (AGU) atua para garantir a conformidade das ações governamentais com os preceitos constitucionais, assegurando a efetividade do direito à educação. Essa função transcende a mera emissão de pareceres, pois envolve a construção de segurança jurídica prévia nas decisões administrativas que organizam e executam políticas educacionais, contribuindo para a legitimidade institucional dessas iniciativas. A função consultiva da advocacia pública é elemento estruturante da administração pública racional, voltada à realização dos direitos fundamentais por meio da juridicidade eficiente das políticas públicas.

No campo educacional, a atuação consultiva da AGU é essencial para orientar gestores públicos na celebração de convênios, termos de execução descentralizada, contratos administrativos e parcerias com entes subnacionais, instituições federais de ensino e organizações da sociedade civil. A normatização e interpretação jurídica dessas relações administrativas afetam diretamente a alocação e o uso de recursos públicos destinados à educação e à pesquisa. A advocacia pública ocupa, assim, função indispensável para garantir que os atos administrativos respeitem os princípios da legalidade, eficiência, finalidade e supremacia do interesse público, especialmente em áreas sensíveis como a educação, onde os impactos sociais são amplos e duradouros.

Entre as principais atuações da Advocacia Pública Federal está a prevenção e solução de conflitos relacionados às políticas educacionais, evitando que questionamentos jurídicos inviabilizem programas essenciais. Além disso, a AGU tem papel fundamental na defesa da regularidade dos investimentos públicos em educação, assegurando que os recursos sejam aplicados conforme os preceitos constitucionais. O controle do financiamento da educação é um dos desafios mais significativos para a universalização do ensino público e gratuito. A destinação de recursos para essa área tem sido objeto de constantes debates e disputas nos tribunais, envolvendo tanto a fiscalização por órgãos de controle quanto a judicialização de questões orçamentárias.

Um exemplo emblemático dessa atuação ocorreu na defesa da implementação do programa “Pé-de-Meia”, criado pela Lei nº 14.818/2024. Esse programa tem como objetivo incentivar a permanência e a conclusão do ensino médio por estudantes de baixa renda, por meio da concessão de incentivos financeiros. O financiamento do programa ocorre com recursos do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), assegurando a sua execução dentro dos limites legais. A Advocacia-Geral da União desempenhou um papel fundamental na defesa dessa relevante política pública no Tribunal de Contas da União, em defesa do reconhecimento de sua legalidade e da continuidade do programa diante de questionamentos sobre a inclusão de recursos suficientes para sua execução na lei orçamentária.



Esta pesquisa adota uma abordagem empírico-qualitativa, alinhada à natureza exploratória do tema, que demanda uma análise aprofundada das dimensões normativas e práticas do direito à educação no contexto da atuação da Advocacia Pública Federal. O método qualitativo permite capturar a complexidade das interações institucionais e jurídicas envolvidas na implementação de políticas educacionais, priorizando a interpretação de fenômenos sociais e administrativos por meio de dados não numéricos, como documentos oficiais, pareceres jurídicos e relatos institucionais, conforme indicação de Cardano (2017).

Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de compreender não apenas os aspectos formais da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 14.818/2024, mas também os processos dinâmicos de construção de segurança jurídica nas decisões administrativas, revelando como a Advocacia-Geral da União (AGU) atua como mediadora entre o dever estatal e a efetivação de direitos fundamentais. Assim, a pesquisa enfatiza a triangulação de fontes para enriquecer a validade interpretativa, evitando reducionismos quantitativos que não capturariam a essência transformadora da advocacia pública em cenários de judicialização orçamentária.

Dentro dessa perspectiva, emprega-se a técnica de estudo de caso como estratégia central, focando na defesa da implementação do programa “Pé-de-Meia” perante o Tribunal de Contas da União. O estudo de caso, conforme preconizado por Yin (2015) e Neto *et al.* (2024), é particularmente adequado para investigar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, permitindo uma análise holística que integra múltiplas evidências: análise documental de autos processuais, pareceres e peças processuais da AGU, decisões do TCU e normativas correlatas. As fontes de pesquisa serão examinadas via análise de conteúdo para identificar padrões de argumentação jurídica, como a invocação de princípios constitucionais de eficiência e supremacia do interesse público. Essa delimitação ao caso específico não compromete a generalização teórica, mas ilustra mecanismos replicáveis de intervenção da advocacia pública, contribuindo para o debate sobre a racionalização da administração pública educacional no Brasil.

Diante da complexidade dos desafios impostos à realização do direito à educação, este artigo se propõe a analisar três aspectos fundamentais desse direito fundamental. Primeiramente, será discutido o direito à educação na Constituição Federal, abordando a sua dimensão normativa e os desafios à sua implementação. Em seguida, será explorado o papel da Advocacia Pública como agente de transformação, analisando sua contribuição na formulação e defesa das políticas educacionais. Por fim, apresentar-se-á um estudo de caso sobre a atuação da AGU na defesa do programa “Pé-de-Meia” perante o TCU, demonstrando como sua intervenção assegurou a continuidade dessa política pública essencial para a inclusão educacional.

## 2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: ENTRE PROMESSA E EFETIVIDADE

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação do direito à educação no Brasil. Os debates travados durante a Assembleia Nacional Constituinte refletiram a preocupação em estabelecer a educação como um direito fundamental, assegurando sua universalização e financiamento adequado pelo Estado. No âmbito da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, os constituintes discutiram amplamente a necessidade de garantir



o acesso universal ao ensino público e gratuito. Os constituintes entenderam que a educação é fundamental para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento do país, estabelecendo metas ambiciosas para ampliar o acesso à educação básica.

Os debates na Assembleia Nacional Constituinte refletiram um compromisso coletivo com a construção de um sistema educacional inclusivo, democrático e de qualidade. As discussões resultaram em avanços significativos na garantia do direito à educação, estabelecendo a orientação normativa que orientaram as políticas educacionais. As deliberações enfatizaram que a educação deveria ser um instrumento de promoção da igualdade social e desenvolvimento nacional. Conforme registrado nos anais da Constituinte, houve consenso sobre a importância de expandir a oferta educacional, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população (Viana, 2013).

A gestão democrática do ensino público também foi amplamente debatida. Os constituintes defenderam a participação da comunidade escolar na tomada de decisões, visando aumentar a transparência e a eficiência na administração educacional (Machado, 2013). Esse princípio foi incorporado ao artigo 206 da Constituição, refletindo o compromisso com a democratização da gestão educacional.

Um dos pontos centrais dos debates foi o financiamento da educação. Os constituintes reconheceram que, sem recursos adequados, seria impossível assegurar a qualidade e a universalização do ensino. Discutiu-se a vinculação de percentuais mínimos da receita pública para a manutenção e desenvolvimento do ensino, visando garantir recursos estáveis e suficientes para o setor. Essa preocupação resultou na inclusão do artigo 212 da Constituição, que estabelece a obrigatoriedade de investimentos mínimos por parte da União, estados e municípios. Além disso, os debates evidenciaram a necessidade de reconhecer o ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo. Isso significa que qualquer cidadão poderia exigir judicialmente o cumprimento desse direito, obrigando o Estado a oferecer vagas e condições adequadas de ensino (Martins, 2018). Essa perspectiva foi fundamental para fortalecer a justiciabilidade do direito à educação no país, em que pese o necessário aprofundamento do diálogo entre o judiciário e a área técnica do governo dedicada às políticas públicas educacionais (Scaff e Pinto, 2016).

Contudo, assegurar o direito à educação e os recursos orçamentários necessário à sua universalização, num país marcado pela exclusão estrutural que historicamente se caracteriza pela marginalização dos setores mais vulneráveis da população, permanece sendo um grande desafio e alvo de frequentes ataques por parte de uma pequena parcela de privilegiados com amplo poder decisório nas instituições de representação (Bezerra e Lima, 2021; Santos de Oliveria e Santelli, 2020). Não por outro motivo, a universalização do ensino público e gratuito depende de políticas públicas que enfrentem desigualdades históricas, regionais e socioeconômicas. Tais políticas, no entanto, estão sujeitas a desafios de legalidade, controle de contas, disputas federativas e, por vezes, judicialização.

Pois bem, o acesso seletivo e diferencial à educação, que condena jovens de famílias de baixa renda à exclusão das melhores posições profissionais no mercado ou no setor público é uma realidade que continua a se reproduzir no país. A gravidade desse cenário pode ser demonstrada pela checagem dos dados relativos à presença e permanência dos jovens brasileiros no ensino médio no país.



De acordo com o Censo Escolar 2023, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), foram registradas aproximadamente 7,7 milhões de matrículas no ensino médio, indicando uma queda de 2,4% em relação ao ano anterior. Além disso, o ensino médio apresenta as maiores taxas de repetência e evasão dentro da educação básica, com índices de 3,9% e 5,9%, respectivamente. Esses dados refletem desafios significativos para a retenção dos estudantes nessa etapa de ensino.

Nesse sentido, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) de 2023 revelou que 91,9% dos jovens de 15 a 17 anos estavam frequentando a escola, mas apenas 75% estavam matriculados especificamente no ensino médio. Também as desigualdades regionais são evidentes, com o Sudeste apresentando uma taxa líquida de matrículas de 81%, enquanto o Norte registra apenas 65,9%.

O subfinanciamento do ensino médio é apontado como um dos principais obstáculos para a universalização dessa etapa de ensino. Embora o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) contemple o ensino médio, os recursos destinados não são suficientes para garantir sua expansão e qualidade, especialmente na modalidade integrada à educação profissional (Oliveira, 2009).

Pesquisas acadêmicas também corroboram a persistência desse problema. O estudo de Carmo *et al.* (2014) discute as políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e a estrutura básica de formação no ensino médio regular, destacando as limitações financeiras que impactam negativamente a qualidade do ensino e, consequentemente, o acesso dos jovens à universidade.

Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas que ampliem o financiamento do ensino médio, visando não apenas à universalização do acesso, mas também à melhoria da qualidade do ensino. Somente com investimentos adequados será possível reduzir as taxas de evasão, aumentar a retenção dos estudantes e ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior para a juventude brasileira.

### **3 ADVOCACIA PÚBLICA COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO: DAS EXPECTATIVAS NORMATIVAS À REALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO**

A partir da década de 1990, com a crescente judicialização das políticas públicas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e externo da administração, a atuação da Advocacia-Geral da União passou a ser não apenas de representação judicial, mas também de assessoramento jurídico estratégico para garantir a legalidade e viabilidade dos programas educacionais. A transformação do papel do Estado e o caráter vinculante dos direitos fundamentais demandaram um modelo de governança pública pautado pela racionalidade, integridade e compromisso com os objetivos constitucionais.

Um dos principais exemplos do avanço dessa pauta está na aplicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, que detalha os princípios e objetivos da educação nacional, enfatizando a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, bem como a garantia de padrão de qualidade (art. 3º). É sobre a orientação de tais princípios que a advocacia pública atua na interpretação e aplicação dessas regras, assegurando que as políticas educacionais estejam alinhadas com os preceitos legais.



Contudo, mais além da verificação formal da compatibilidade da formulação, desenho jurídico e acompanhamento da implementação das políticas públicas, em especial no desempenho de sua atividade consultiva (Cabral, 2021), tem cabido à advocacia pública federal uma contribuição fundamental na criação de uma imaginação institucional que potencialize e aperfeiçoe a atuação estatal na entrega do direito à educação, abrangendo a avaliação de sua eficácia e impacto social nos mais diversos locais do país, em parceria com estados e municípios, o que envolve também uma análise sobre o próprio financiamento desse direito.

Essa dimensão central do aperfeiçoamento da atuação estatal está diretamente relacionada à qualificação e dedicação dos advogados públicos, cuja formação especializada e contínua permitem o desenvolvimento de soluções jurídicas criativas, eficientes e menos onerosas ao erário. Essa qualificação é crucial para reduzir os índices de judicialização e assegurar o retorno social das políticas públicas da área educacional. A atuação proativa dos membros da AGU, por exemplo, tem possibilitado a celebração de acordos judiciais e extrajudiciais que evitam longos litígios, como nas demandas sobre transporte escolar e distribuição de livros didáticos. Assim, a Advocacia Pública deve ser entendida como função essencial à Justiça, com papel ativo na construção de consensos administrativos e na superação de entraves burocráticos à efetividade dos direitos sociais.

Nesse sentido, a AGU também exerce relevante papel na fiscalização e no monitoramento jurídico contínuo da execução das políticas públicas educacionais. Essa atuação se dá tanto por meio da atuação das consultorias jurídicas junto aos ministérios, quanto por meio da Consultoria-Geral da União, que elabora notas técnicas, pareceres normativos e orientações jurídicas voltadas à conformação de políticas públicas com os ditames constitucionais. Esse trabalho contribui não apenas para prevenir ilegalidades e evitar responsabilizações, mas também para a concretização de políticas públicas legítimas e sustentáveis.

A atuação técnica da AGU mostra-se particularmente relevante diante das tentativas de paralisar, judicializar ou restringir programas educacionais que visam à inclusão e à permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade. E essa atuação tem garantido bons resultados para as políticas públicas educacionais. A atuação da advocacia pública federal ajudou a construir o entendimento no Supremo Tribunal Federal que garantiu o sigilo estatístico dos dados individualizados e informações pessoais dos estudantes, impedindo a transmissão desses dados para finalidade diversa e assegurando ao INEP a atribuição de pesquisar e monitorar políticas públicas educacionais. Também resultou de esforço da AGU a decisão que manteve a transferência de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para garantir acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, em virtude da pandemia da Covid-19, em respeito à continuidade do ensino. E ainda a decisão que consolidou a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos, de acordo com o núcleo básico de matérias acadêmicas, sujeito à supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público, inclusive como forma de evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, afirmando a tese de que *“Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”*.

Merecem ainda registro as diversas intervenções em defesa institucional do ENEM por parte da AGU como exemplo emblemático da proteção do interesse público diante de ameaças à continuidade de políticas de acesso ao ensino superior. Em episódios como as tentativas de suspensão do exame durante a pandemia de COVID-19 por decisões judiciais e os questionamentos



sobre o caráter técnico e imparcial das provas, a advocacia pública federal reafirmou precedentes do STF, que reconhecem o dever de deferência ao legislador e o respeito à discricionariedade administrativa na definição de políticas públicas educacionais. Além disso, a AGU vem contribuindo para assegurar a regularidade das contratações públicas vinculadas à realização do exame, enfrentando resistências de órgãos de controle e garantindo segurança jurídica para a execução anual do ENEM.

Como se sabe, a autonomia da Advocacia Pública é elemento indispensável para a consolidação de políticas públicas eficazes, sobretudo em áreas sensíveis, como a educação. Cada vez mais, os advogados públicos têm atuado na articulação entre os limites normativos e a concretização de direitos fundamentais, sendo essencial que suas atividades sejam pautadas pela independência técnica e funcional, conforme previsto no artigo 131 da Constituição Federal de 1988. Essa independência garante que os pareceres e orientações jurídicas não estejam sujeitos a pressões políticas, preservando a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos.

Pois bem, entre as expectativas normativas criadas para dirigir a atuação dos gestores públicos nas decisões sobre o financiamento da educação básica, a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), estabeleceu no seu art. 50 que “A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, de acesso e de permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas direcionadas à inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social”. Curioso notar que a Lei nº 9.424/1996, que cuida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) estabeleceu igual disposição no seu art. 14.

A garantia de que os recursos orçamentários destinados à educação básica cheguem aos seus beneficiários e transforme as realidades de jovens em todo o país constitui um eixo fundamental de atuação da Advocacia-Geral da União do planejamento à supervisão da implementação das políticas públicas. Entre os exemplos recentes pode-se mencionar a articulação entre diversos atores da federação em torno do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica, instituído pela Medida Provisória nº 1.174, de 12 de maio de 2023, que representou um investimento de aproximadamente R\$ 4,1 bilhões, direcionados para obras em escolas de educação infantil, ensino fundamental e profissionalizante, incluindo reformas, ampliações de estruturas educacionais, além de quadras e coberturas de quadras esportivas, com repasses via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), integrando as ações do Novo Programa de Aceleração do Crescimento, e garantindo a abertura de mais 740 mil novas vagas no ensino básico.

A complexidade de uma política pública com tal alcance e diversidade de atores em todo o país foi o motivo para a inclusão dessa relevante ação governamental na Rede AGU de Segurança Jurídica e Integridade. Para essa e outras grandes ações do governo que demandam a instauração de processos de licitação de obras e serviços de engenharia, a AGU em parceria com o MGI, elaborou o Instrumento de Padronização da Instrução dos Procedimentos de Contratação da Administração Pública Federal, com orientação técnica e jurídica objetiva e padronizada para a adequação dos processos de contratação.



Já no que diz respeito à atuação contenciosa, a postura proativa da AGU na formatação de acordos sobre temas sensíveis relativos ao orçamento da educação também tem sido pioneira no alcance de bons resultados. Por exemplo, as tratativas lideradas pela advocacia pública federal que resultaram nos acordos nas ações que discutiam os valores repassados pela União a título de complementação de recursos do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o que implicou o repasse do montante de R\$ 9 bilhões para a educação a dez estados da federação e pôs fim a demandas judiciais que estavam no Supremo Tribunal Federal há mais de vinte anos.

Também se poderia tratar aqui da atuação da AGU no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 341, no STF, em que se determinou que as novas regras do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) não poderiam ser aplicadas retroativamente, protegendo os direitos dos estudantes já beneficiados pelo programa. Essa decisão destaca a necessidade o diferencial que uma assessoria jurídica qualificada na orientação judicial de um tema relevante para as políticas educacionais pode ter na redução de risco orçamentário e ganho jurídico operacional.

#### **4 UM ESTUDO DE CASO: A ATUAÇÃO DA AGU NA GARANTIA DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA**

Importante frente de batalha, encampada pela AGU em defesa da implementação de uma política educacional de vanguarda para os estudantes do ensino médio no país, foi a defesa da constitucionalidade e legalidade do Programa Pé-de-Meia. Instituído pela Lei nº 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 11.901/2024, essa importante política pública tem como objetivo principal incentivar a permanência e a conclusão do ensino médio por estudantes matriculados na rede pública, por meio de auxílio financeiro condicionado à frequência escolar e ao desempenho acadêmico. Trata-se da criação de mecanismos de redução da evasão escolar e promoção da equidade de oportunidades educacionais, potencializando a universalização do ensino médio e o tão sonhado ingresso na universidade a tantos jovens e situação de vulnerabilidade social<sup>2</sup>.

O Pé-de-Meia estabelece quatro modalidades de pagamento, os incentivos matrícula, no valor anual de R\$ 200,00; frequência, no valor total anual de R\$ 1.800,00; conclusão, no valor total anual de R\$ 1.000,00; e Enem, no valor total de R\$ 200,00. Os repasses ocorrem por meio de depósitos bimestrais em conta bancária específica, vinculada ao NIS (Número de Identificação Social) do estudante jovem de baixa renda, regularmente matriculado no ensino médio nas redes públicas de ensino, cuja família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Adicionalmente, o pagamento é condicionado ao cumprimento dos requisitos de frequência mínima de 80% e aprovação escolar. Os recursos são liberados progressivamente, com parcelas adicionais condicionadas à conclusão de cada ano letivo.

O programa já beneficia cerca de 3,9 milhões de estudantes e, conforme previsão do art. 7º da Lei nº 14.818/2024, é financiado com recursos do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio – FIPEM, gerido

<sup>2</sup> Registre-se que, de acordo com o Censo Escolar de 2023, o Brasil contava com 7,7 milhões de matrículas no Ensino Médio. Um cenário de evasão que indicava a perda de 150 mil matrículas ou 2,4% a menos do que em 2022, conforme dados do INEP.



pela Caixa Econômica Federal, com autorização de até R\$ 20 bilhões como limite global para custear e gerir o incentivo. No ano de 2024, o programa repassou R\$ 5,6 bilhões diretamente aos estudantes. E a estimativa do custo esperado para os pagamentos em 2025 é de R\$ R\$ 7,5 bilhões.

Contudo, em janeiro de 2025, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a suspensão de R\$ 6 bilhões destinados ao financiamento do programa Pé-de-Meia. A decisão foi amparada em supostas irregularidades na execução financeira do programa, especialmente no que se refere ao uso de recursos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) e do Fundo Garantidor de Operações (FGO) para compor o Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem). Em decisão cautelar, o Tribunal de Contas da União, no Relatório TC024.312/2024-0, questionou a legalidade da transferência de recursos entre esses fundos, argumentando que tais operações ocorreram à margem do orçamento da União, sem a devida autorização do Congresso Nacional. A decisão atendeu pedido do Ministério Público de Contas, que requereu o retorno dos recursos ao Tesouro Nacional e a prévia aprovação do uso de recursos dos fundos para aprovação na lei orçamentária anual.

Contra a decisão, a AGU apresentou agravo, requerendo a suspensão dos efeitos da cautelar com a concessão de prazo de 120 dias à União para apresentação de plano para cumprimento da medida, além do pedido para que o governo pudesse voltar a utilizar os recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem, na forma do art. 11 da Lei 14.818/2024, para financiamento do programa.

Em resumo, a AGU apresentou três fortes argumentos jurídicos agrupados do seguinte modo: 1) a legalidade das transferências dos recursos dos fundos garantidores ao Fipem, já que elas foram realizadas em conformidade com a Lei nº 14.818/2024, devidamente autorizada pelo Congresso Nacional e adequada às normas orçamentárias aplicáveis; 2) o impacto social negativo do bloqueio dos recursos, indicando que o impedimento do repasse de mais de R\$ 6 bilhões inviabilizaria a continuidade do Programa Pé-de-Meia, de modo que a interrupção repentina do programa causaria transtornos irreparáveis aos beneficiados, afetando negativamente milhões de estudantes de baixa renda, e 3) demonstrou a irreversibilidade do prejuízo aos beneficiários, caso fosse mantida a suspensão dos pagamentos, caso a decisão do TCU não fosse revertida, requerendo que seus efeitos fossem postergados para 2026.

Os argumentos da AGU encontravam fundamento no fato de que o artigo 11 da lei do pé-de-meia permite explicitamente o uso desses recursos para financiar o programa; logo, não haveria desrespeito ao princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal. E, por via inversa, a manutenção da decisão importaria em ofensa ao princípio da continuidade dos serviços públicos que visa assegurar a prestação ininterrupta das atividades estatais essenciais, como a educação, além do que o bloqueio imediato dos recursos, sem a concessão de um prazo para adequações, seria desproporcional.

Pois bem, em 12 de fevereiro de 2025, o Tribunal de Contas da União deu provimento parcial ao recurso da AGU e revogou a medida cautelar, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso e os potenciais impactos sociais e jurídicos decorrentes da interrupção do Programa Pé-de-Meia. A Corte de Contas ainda determinou ao Poder Executivo que, no prazo máximo de 120 dias, elaborasse e encaminhasse ao Congresso Nacional projeto de lei visando à abertura de crédito suplementar, ou outro expediente legal que respeite o regime constitucional do orçamen-



to público, destinado ao financiamento do Programa.

Esse é um caso emblemático, em que se pode verificar como a função do advogado público vai além da defesa judicial do Estado. Ele atua preventivamente na formulação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas, desempenhando papel estratégico na implementação de direitos sociais. No campo educacional, sua atuação tem sido decisiva para garantir a conformidade legal dos programas, a exemplo da estruturação do Programa Pé-de-Meia. Nesse caso, os advogados públicos foram protagonistas na construção jurídica do modelo de financiamento e, posteriormente, na apresentação de argumentos técnicos que viabilizaram a continuidade do programa junto ao Tribunal de Contas da União (TCU). Como observa Gustavo Justino de Oliveira (2011), a advocacia de Estado é essencial para a boa governança pública e sua autonomia deve ser fortalecida como instrumento de defesa do interesse público.

Portanto, a efetivação do direito à educação no Brasil pós-1988 depende, em grande medida, da atuação firme, técnica e responsável da Advocacia PÚBLICA, a exemplo também do papel desempenhado pela AGU na defesa da legalidade dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), da construção jurídica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como na sustentação da legalidade de políticas afirmativas para o acesso ao ensino superior. Como afirma Alexandre Santos de Aragão (2006), a atuação jurídica estatal qualificada contribui diretamente para a realização dos objetivos fundamentais da República, notadamente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Logo, reforçar a autonomia e a valorização da Advocacia PÚBLICA é reforçar a garantia de um futuro mais justo por meio da educação.

A vitória da AGU e dos beneficiários do Pé-de-Meia consistiu na autorização para que a execução do programa não fosse paralisada, permitindo a utilização dos recursos bloqueados do Fipem, oriundos do Fgeduc para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, assegurando a continuidade dos pagamentos até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema. O caso mostra como mais do que uma função meramente processual, a atuação da AGU tem se consolidado como uma forma de governança jurídica e institucional, garantindo previsibilidade, legalidade e efetividade às ações educacionais federais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da Advocacia PÚBLICA Federal na defesa do direito à educação revela-se fundamental para a consolidação de políticas públicas que visam à universalização do ensino médio no Brasil. Ao assegurar a conformidade das ações governamentais com os preceitos constitucionais e legais, a Advocacia-Geral da União desempenha um papel estratégico na garantia de que os recursos destinados à educação sejam aplicados de forma eficiente e em benefício dos estudantes mais vulneráveis. O caso do Programa Pé-de-Meia exemplifica essa atuação, demonstrando como a intervenção jurídica qualificada pode evitar a interrupção de iniciativas essenciais para a redução da evasão escolar e a promoção da equidade educacional.

A decisão do Tribunal de Contas da União que suspendeu temporariamente os repasses do Pé-de-Meia, sob o argumento de irregularidades orçamentárias, colocou em risco o acesso de milhões de jovens ao incentivo financeiro condicionado à permanência na escola. No entanto, a atuação proativa da AGU, fundamentada em argumentos jurídicos robustos — como a legalidade



das transferências entre fundos, o impacto social negativo da suspensão e a necessidade de preservar a continuidade do serviço público — garantiu a revogação da medida cautelar. Essa vitória não apenas assegurou a manutenção do programa, mas também reforçou a importância de uma advocacia pública comprometida com a efetividade das políticas educacionais.

Por fim, o caso do “Pé-de-Meia” evidencia os desafios estruturais que ainda persistem na universalização do ensino médio, desde o subfinanciamento até a necessidade de mecanismos mais eficazes de fiscalização e gestão. Assim, a defesa técnica, eficiente e responsável da AGU em relação às políticas públicas educacionais deve ser compreendida como parte essencial do modelo brasileiro de concretização de direitos fundamentais. Trata-se de uma advocacia que opera com base em critérios de legalidade, interesse público e compromisso institucional com os valores fundantes do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, fortalecer a AGU e reconhecer sua autonomia técnica não é apenas uma exigência funcional do aparato estatal, mas uma condição para a promoção de justiça social e igualdade de oportunidades educacionais.

Ao participar ativamente da formulação normativa e da regulação jurídica das políticas públicas educacionais, a AGU cumpre papel essencial na mediação federativa. O financiamento da educação no Brasil depende de arranjos cooperativos entre União, estados e municípios, cuja efetividade exige clareza normativa, segurança jurídica nos repasses e adequação às finalidades constitucionais. O desempenho dessa função orientadora de Advogados da União, Procuradores Federais e da Fazenda Nacional permite a harmonização dessas relações, prevenindo litígios federativos e assegurando o regular emprego dos recursos públicos.

A Advocacia Pública Federal, ao atuar na interface entre o jurídico e o político, contribuiu para superar esses obstáculos, assegurando que o direito à educação prevaleça mesmo em cenários de contestação orçamentária. A educação para todos, como previsto na Constituição de 1988, exige não apenas vontade política, mas também uma estrutura jurídica sólida e uma advocacia pública capaz de defender os interesses coletivos com técnica e compromisso social. Assim, a AGU consolida-se como um agente indispensável na construção de um sistema educacional mais justo e inclusivo no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. de. **Direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BEZERRA, V.; LIMA, T. Constituição do direito à educação no Brasil: histórico e impasses na segunda década do século XXI. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 31, n. 64, 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2025.



BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Instrumento de padronização da instrução dos procedimentos de contratação da Administração Pública Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/ippc-engenharia.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Ensino médio tem maior taxa de evasão da educação básica. **Agência Gov**. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202402/ensino-medio-tem-maior-taxa-de-evasao-da-educacao-basica>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **MS 36.150 AgR**, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 14 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 6.926**, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 19 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **RE 888.815/RS**, Rel. Min. Roberto Barroso, Red. Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 21 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 341**, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe 2 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TC 024.312/2024-0**. Disponível em: <[https://static.poder360.com.br/2025/01/024.312-2024-0-AN-Pe-de-Meia\\_referendo-de-cautelar.pdf](https://static.poder360.com.br/2025/01/024.312-2024-0-AN-Pe-de-Meia_referendo-de-cautelar.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2025.

CABRAL, R. A advocacia pública e a análise jurídica das políticas públicas. **Jota – Observatório da Advocacia Pública**, 24 maio 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/a-advocacia-publica-e-a-analise-juridica-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CARDANO, M. **Manual de Pesquisa Qualitativa**: a contribuição da teoria da argumentação. Petrópolis: Vozes, 2017.

CARMO, E. F. *et al.* Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 95, n. 240, p. 304-327, maio/ago. 2014.

MACHADO, O. L. **Educação e constituinte de 1988**: a participação popular nos quadros da democracia da nova república e a reflexão de Florestan Fernandes. Frutal: Prospectiva, 2013.

MARTINS, P. Constituinte, financiamento e educação: a voz dos protagonistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 823-845, 2018.



NETO, J. M. W. G.; ALBUQUERQUE, R.; SILVA, R. F. **Estudos de Caso**: manual para a pesquisa empírica qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2024.

OLIVEIRA, R. de. Possibilidades do ensino médio integrado diante do financiamento público da educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 51-66, jan./abr. 2009.

OLIVEIRA, G. J. de. **Advocacia pública e governança**. São Paulo: Malheiros, 2011.

OLIVEIRA, M. S. de; SANTELLI, I. H. da S. O direito à educação na ordem constitucional brasileira: texto e contexto. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 14, n. 53, dez. 2020.

SCAFF, E.; PINTO, I. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, abr./jun. 2016.

YIN, R. K. **Qualitative Research from Start to Finish** (2nd ed.). New York: Guilford Press, 2015.

VIANA, N. M. **Educação na Assembleia Nacional Constituinte: debates da Subcomissão de Educação e Cultura, sobre ensino médio de 1987 a 1988**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/15265>>. Acesso em: 26 mar. 2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







.....

# IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NA LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO) E NA LEI 14.133/2021 (LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS)

.....

*IMPLEMENTATION AND EVALUATION OF CORPORATE  
GOVERNANCE MECHANISMS AND COMPLIANCE  
PROGRAMS UNDER LAW 12.846/2013 (ANTI-CORRUPTION  
LAW) AND LAW 14.133/2021 (PUBLIC PROCUREMENT AND  
ADMINISTRATIVE CONTRACTS LAW)*

Farlei Martins Riccio de Oliveira<sup>1</sup>  
Hellen Gaier<sup>2</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 Os princípios da governança corporativa e os programas de *compliance*; 3 A estruturação dos programas de *compliance* na lei anticorrupção; 4 A estruturação dos programas de *compliance* na lei de licitações e contratos administrativos; 5 Conclusão; 6 Referências.

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Administração Pública pela Universidade Ca' Foscari de Veneza - Itália. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. Professor Titular de Direito Administrativo do Centro Universitário IBMEC - Rio. Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro - IDARJ. Advogado da União em exercício na Procuradoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro. E-mail: farlei.oliveira@uol.com.br

<sup>2</sup> Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Governança Pública e Integridade (CNPq/Ibmec). Advogada. E-mail: hellenggaier@gmail.com



**RESUMO:** A adoção pelas empresas de mecanismos da governança corporativa, especialmente a estruturação de programas de *compliance*, tem sido incentivada por diversas normas jurídicas, especialmente pela Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013 e Decreto n. 11.129/2022) e pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021 e Decreto n. 12.304/2024). A partir de uma metodologia comparada e baseada na pesquisa bibliográfica e normativa, pretende-se com o presente trabalho examinar os principais critérios utilizados pelo legislador para a avaliação dos programas de governança corporativa e *compliance anticorrupção*, de modo a evidenciar o grau de impacto e importância desse modelo para o estabelecimento de uma cultura empresarial de prevenção e repressão à corrupção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança Corporativa. *Compliance*. Corrupção. Lei Anticorrupção. Lei de Licitações e Contratações Públicas.

**ABSTRACT:** The adoption by companies of corporate governance mechanisms, especially the structuring of compliance programs, has been encouraged by various legal norms, especially the Anti-Corruption Law (Law n. 12.846/2013 and Decree n. 11.129/2022) and the Public Procurement and Administrative Contracts Law (Law n. 14.133/2021 and Decree n. 12.304/2024). Using a comparative methodology based on bibliographic and regulatory research, this study aims to examine the main criteria used by legislators to evaluate corporate governance and anti-corruption compliance programs, in order to highlight the degree of impact and importance of this model for establishing a corporate culture of prevention and repression of corruption.

**KEYWORDS:** Corporate Governance. *Compliance*. Corruption. Anti-Corruption Law. Public Procurement and Contracting Law.

## 1 INTRODUÇÃO

A prática da corrupção, entendida como a ação ou omissão pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, tem múltiplas causas e vem sendo tratada por diversos campos do conhecimento (ciência política, direito, antropologia, história, economia) e desde distintas abordagens teóricas (utilitarismo clássico, teorias da escolha racional, cultura política etc.) (Leal, 2012).

Independentemente de suas causas, a corrupção tem profundas raízes históricas no Brasil, podendo ser considerada um dos principais motivos de degradação social, política e econômica (Holanda, 2016 e Faoro, 2000).

Por força da ratificação de diversos tratados e convenções internacionais, o Brasil passou a incorporar em seu ordenamento jurídico uma série de políticas anticorrupção a serem observadas pelo setor privado. Ou seja, não apenas o setor público e seus agentes são responsáveis por prevenir, apurar e punir os delitos. As empresas também devem participar do esforço de atuar no combate à corrupção, instituindo mecanismos de governança corporativa e programas de *compliance* destinados a promover o adequado cumprimento das normas por parte de seus órgãos, empregados e partes interessadas.

Pode-se citar, a exemplo dessa política anticorrupção adotada pelo Brasil, a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013 e Decreto n. 11.129/2022), com vistas a permitir a responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos cometidos contra a Administração Pública nacional e estrangeira. De acordo com a lei, serão levadas em consideração, na aplicação das sanções administrativas, a existência de mecanismos e procedimentos internos de governança corporativa e integridade no âmbito das empresas. De igual modo, com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021 e Decreto n. 12.304/2024), o legislador fez incorporar no ordenamento jurídico a obrigatoriedade da observância pelas empresas de diretrizes de governança, gestão de risco e integridade nas contratações públicas de grande vulto.

Por força dos incentivos legais, os programas de *compliance* anticorrupção ganharam relevo na governança corporativa e passaram a ser instituídos nas empresas como medida de prevenção para a prática da corrupção e atenuação das eventuais responsabilidades, especialmente nas relações destas com o poder público.

Assim sendo, a partir de uma metodologia comparada, baseada na pesquisa bibliográfica e normativa, pretende-se com o presente trabalho examinar os principais critérios utilizados pelo legislador para a avaliação dos programas de governança corporativa e *compliance* anticorrupção, especialmente aqueles indicados na Lei n. 12.846/2013 e na Lei n. 14.133/2021, bem como nas respectivas regulamentações, de modo a evidenciar o grau de impacto e importância desse modelo para o estabelecimento de uma cultura empresarial de prevenção e repressão à corrupção.

Para tanto, serão examinados primeiramente os principais aspectos teóricos e práticos da governança corporativa, sobretudo aqueles relacionados à estruturação dos programas de *compliance*, e, em seguida, os critérios utilizados pelo legislador brasileiro para avaliação desses programas para os fins estabelecidos nas referidas normas jurídicas.



## 2 OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E OS PROGRAMAS DE COMPLIANCE

A governança corporativa é o sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral. Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente (IBGC, 2023, p. 17).

Trata-se de mecanismo introduzido, inicialmente, na gestão e controle das grandes corporações como forma de atenuar o chamado conflito agente-principal (ou conflito de agência), que ocorre quando os interesses daqueles que têm direitos (principal, proprietários ou acionistas) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los (gestores). Em outras palavras, os mecanismos introduzidos pela governança corporativa tendem a evitar que os gestores ajam preferencialmente em prol de seus próprios interesses (maximizando seus salários e benefícios), o que prejudicaria os interesses da empresa, seus acionistas e partes interessadas (*stakeholders*).

Mais recentemente, o foco da governança corporativa vem sendo ampliado de modo a viabilizar mecanismos de gestão de riscos de vários tipos, como aqueles decorrentes de crises financeiras mundiais, ameaças cibernéticas, sustentabilidade, corrupção, fraude, abusos nos incentivos de curto prazo para executivos e investidores, ética nos negócios e reputação (IBGC, 2017, p. 11).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2023, p. 18), os princípios básicos de governança corporativa os quais devem orientar todo o processo são: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

A transparência consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

A equidade caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

A prestação de Contas (*accountability*) estabelece que os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

A responsabilidade corporativa enuncia que os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.



Em geral, a estrutura de governança de uma empresa é representada pelos sócios e proprietários, Conselho de Administração, Comitês de Assessoramento, Presidência, Diretorias e Órgãos de Fiscalização e Controle.

Nesse cenário ganham destaque os programas de *compliance*, como um dos pilares da governança corporativa.

O termo *compliance*, derivado do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, estar em conformidade, pode ser definido como um conjunto de processos interdependentes que contribuem para a efetividade do sistema de governança e que permeiam a organização, norteando as iniciativas e as ações dos agentes de governança no desempenho de suas funções (IBGC, 2017, p. 11).

É de se notar que há diversas razões para que uma empresa implemente um programa de *compliance* com vistas ao cumprimento de diferentes normas e regulações (trabalhistas, ambientais, sanitárias), à prevenção de ilícitos (lavagem de dinheiro, suborno e financiamento do terrorismo). Além disso, importam as questões institucionais, que agem como uma forma de reforçar a imagem da empresa no mercado. Também poderá ser uma resposta às exigências dos parceiros de negócios, pois eles próprios exigem a adoção de medidas de integridade daqueles com os quais têm relações comerciais (Veríssimo, 2017, p. 271).

### 3 A ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NA LEI ANTICORRUPÇÃO

O *compliance* com as normas anticorrupção teve origem nos Estados Unidos e, ao longo do tempo, foi adotado por várias nações, com o objetivo de garantir que a organização, seus funcionários e colaboradores atuem de maneira ética.

Nos Estados Unidos, após o escândalo de *Watergate*, a *Securities Exchange Commission - SEC* descobriu que empresas norte-americanas haviam pago milhões de dólares em subornos, para corromper funcionários públicos estrangeiros. A SEC reportou que dinheiro de “caixa 2” de empresas estava sendo usado para fazer contribuições de campanha ilegais e para o pagamento de propinas no exterior. Além disso, as empresas estavam falsificando seus registros contábeis para ocultar esses pagamentos. Em resposta a esse escândalo, o Congresso norte-americano elaborou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act - FCPA* (Lei de Práticas de Corrupção no Exterior). O objetivo da FCPA é especialmente coibir duas práticas empresariais ilícitas: o suborno e a adulteração de contabilidade.

Em relação ao suborno, a norma proíbe pagamentos feitos com intenção corrupta para obter ou manter negócios com funcionários de governos estrangeiros, a serviço do Estado. A norma alcança pessoas e empresas americanas; empresas públicas estrangeiras listadas em bolsa de valores nos Estados Unidos; e indivíduos e empresas estrangeiras que cometam atos de suborno e corrupção no território dos Estados Unidos.

Em essência, as disposições anticorrupção refletem-se em crime para qualquer indivíduo, entidade comercial ou funcionário norte-americano de qualquer entidade comercial dos Estados Unidos que oferecer ou fornecer, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para funcionário de governo estrangeiro com a intenção corrupta de influenciar na continuação de negócios ou para obter uma vantagem injusta (Ferreira; Rosa, 2018, p. 17).



Dessa forma, a referida norma trouxe duas grandes inovações: a preocupação em sancionar apenas o lado da oferta da corrupção (as empresas) e sua aplicação extraterritorial, marcando um importante passo no enfrentamento da corrupção comercial transnacional e criando os incentivos necessários para que programas de *compliance* anticorrupção fossem implantados em empresas ao redor do mundo.

No Brasil, o marco legal do *compliance* anticorrupção começou a ser delineado a partir da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613/1998), que exigiu a implementação de controles internos e programas de prevenção a crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores.

Contudo, foi com o advento da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto n. 11.129/2022), que os programas de integridade no ambiente corporativo ganharam relevância, ao estimular a elaboração de políticas de *compliance* anticorrupção mais robustas, a fim de prevenir atos ilícitos e garantir a responsabilização de pessoas jurídicas.

Cabe recordar que a Lei Anticorrupção surgiu em um contexto de compromissos internacionais os quais o Brasil assumiu para estabelecer mecanismos que responsabilizassem administrativa e civilmente entidades jurídicas por atos prejudiciais à Administração Pública, tais como: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais (Decreto n. 3.678/2000); Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Decreto n. 4.410/2002); e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Decreto n. 5.687/2006).

Sem embargo, convém pontuar que o legislador constituinte brasileiro, antes mesmo da incorporação das referidas convenções ao ordenamento jurídico, já havia positivado norma com vistas à responsabilização das pessoas jurídicas em relação aos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular. É o que se infere do art. 173 § 5º da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que a lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

A Lei Anticorrupção brasileira sistematizou e codificou em um único documento um conjunto amplo de regras, com o objetivo de combater a corrupção no país.

A norma expressamente adota a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, quando comprovado o nexo causal que relaciona o dano causado e a infração em questão, ao demonstrar um grau mínimo de reprovabilidade da conduta. Desse modo, a empresa pode ser penalizada independentemente de dolo ou da culpa da sua direção pelos atos ilícitos cometidos por seus colaboradores. Assim, o comum argumento de defesa de que o colaborador agiu em nome próprio, isentando a empresa, torna-se irrelevante. Não há necessidade de comprovação de culpa para imputar responsabilização à pessoa jurídica, restando a comprovação de que o ato foi praticado por um colaborador em benefício da empresa (arts. 1º a 4º).

O diploma legislativo estabeleceu um rol taxativo de ilícitos, especialmente relacionados a licitações e a contratos administrativos (art. 5º).

Como consequência da conduta indevida, a lei impôs sanções de natureza administrativa como multas e publicação extraordinária da sentença condenatória, que são implementadas mediante procedimento administrativo de responsabilização - PAR (arts. 5º, 6º e 8º a 15), bem como sanções

de natureza civil, que serão impostas judicialmente, como perdimento dos bens, direitos ou valores; suspensão ou interdição parcial de atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica; proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (arts. 18 a 21).

De acordo com a lei, as sanções estabelecidas após a identificação do delito devem ser dosadas conforme as circunstâncias agravantes e atenuantes listadas no art. 7º. Dentre os critérios utilizados para a dosimetria, destacam-se a gravidade da infração, a vantagem obtida ou pretendida, a consumação do ato, o dano causado, a situação econômica do infrator e a existência de contratos com a instituição pública lesada. Cabe ressaltar que a lei indica como uma das atenuantes a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (inciso VIII).

Ademais, outros elementos atenuantes estão, direta ou indiretamente, ligados à preservação de um programa de integridade eficaz, como a comunicação espontânea do ilícito e a capacidade de prevenir a reincidência de condutas infratoras.

Além disso, a existência de um programa de integridade pode diminuir em até 5% o montante da multa imposta (art. 23, inciso V do Decreto 11.129/2022).

Dentre os parâmetros de avaliação dos programas de integridade quanto à sua existência e aplicação, previstas no art. 57 do Decreto 11.129/2022, é oportuno destacar os seguintes: comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados (inciso I); padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida e estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (incisos II e III); gestão adequada de riscos (inc. V); procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros (inciso VIII); independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento (inciso IX); canais de denúncia de irregularidades (inciso X); medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade (inciso XI); procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados (inciso XII); monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei n. 12.846/2013 (inciso XV).

Note-se que o referido decreto estabelece apenas as estruturas fundamentais do programa de integridade, sob a influência dos padrões estabelecidos por organismos internacionais, tais como as *Guidelines for Multinational Enterprises*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, e Normas Técnicas ISO 37001 e 19600, seguindo a lógica de autorregulação regulada ou natureza público-privada da governança corporativa. Este modelo regulatório visa dividir a responsabilidade entre o governo e as empresas no que diz respeito à prevenção de fraudes e corrupção.



Por sua vez, o art. 16 da Lei Anticorrupção prevê a possibilidade da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos ilícitos, previstos nesta Lei, os quais colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

Por meio do acordo de leniência a autoridade máxima, concede a extinção ou o abrandamento da penalidade aplicável ao agente, recebendo em troca provas e a colaboração material e processual ao longo das investigações. Para as pessoas jurídicas, além da redução da multa e da isenção de penalidades, a celebração de acordo de leniência viabiliza a conclusão ágil do processo administrativo de responsabilização, com a consequente contenção da insegurança jurídica a ele atrelada.

De acordo com a norma, a Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, cabendo também a participação da Advocacia-Geral da União - AGU, por força do Decreto n. 11.129/2022).

Segundo dados divulgados pela CGU em sua *home page* (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>), já foram celebrados 34 Acordos de Leniência, sendo que 18 negociações encontram-se em andamento, tendo sido acordado o pagamento de 20 Bilhões de reais.

Considerando a atuação da CGU na condução de processos administrativos de responsabilização e acordos de leniência, grande parte dos fatos que ensejaram aplicação das sanções, previstas na Lei Anticorrupção, estão o pagamento de propinas vultosas para a celebração de contratos e conluio entre empresas para fraudar processos licitatórios (CGU, 2024, p. 20).

No entanto, a negociação de acordos de leniência enfrenta alguns obstáculos.

Segundo pesquisa realizada por Felipe de Paula, Amanda Moreira Kraft e Betina Le Grazie (2022, p. 39), o instituto não está sendo utilizado de forma significativa para além do ambiente federal – tanto em termos de frequência quanto de valores. Em pesquisa realizada nas 26 capitais e Distrito Federal, apenas dois acordos de leniência celebrados em âmbito municipal foram identificados: um pela Prefeitura de São Paulo e outro pela Prefeitura de Maceió em parceria com o Ministério Público do Estado de Alagoas.

Por sua vez, Victor Aguiar de Carvalho (2024, p. 110) identifica problemas nos acordos de leniência decorrentes da competência da autoridade para a negociação.

De todo modo, pelo que se infere dos dispositivos da Lei n. 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto n. 11.129/2022, os programas de integridade não apenas minimizam a presença de ilícitudes, como também representam uma estratégia eficaz em demonstrar que a empresa não concorreu com as infrações, evitando possíveis sanções.

## 4 A ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Historicamente, a quantia de recursos geridos pelo Estado favorece a atuação de agentes que buscam influenciar decisões em seu benefício em detrimento do interesse público, abrindo espaço para a corrupção.

Por outro lado, não se pode ignorar a percepção predominante na sociedade de que as negociações com o Poder Público muitas vezes implicam atos de corrupção, o que enfatiza a importância de aprimorar os mecanismos de transparência e controle nos processos licitatórios<sup>3</sup>.

Por essa razão, o dever de licitar imposto pelo legislador constituinte na hipótese de contratações realizadas pelo poder público (art. 37, XXI) tem por objetivo assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, em igualdade de participação entre os interessados, bem como a proteção do interesse público e dos recursos públicos.

A antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/1993) adotou uma perspectiva formalista e ritualística nos processos de licitação, acreditando que um controle estrito e um detalhamento minucioso poderiam minimizar desvios de conduta. No entanto, a experiência administrativa revelou que a burocracia excessiva apenas não eliminou a corrupção, mas também abriu novos caminhos para sua manifestação, especialmente ao estabelecer requisitos de habilitação restritivos para favorecer um concorrente específico em licitações.

Com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), houve uma tentativa de romper com o formalismo exacerbado, introduzindo maior flexibilidade e modernização nos processos de contratação pública. Entre as inovações, destaca-se o dever da alta administração do órgão ou entidade implementar processos e estruturas de governança pública para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações. É o que se infere do art. 11, parágrafo único da nova Lei:

Art. 11. [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

No âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, em total harmonia com o disposto na Lei n. 14.133/2021, a Portaria n. 8.678/2021, do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia - SEGES/ME, estabeleceu entre as diretrizes da governança nas contratações públicas a promoção de ambiente negocial íntegro e confiável, significando a necessidade da implementação de um programa de integridade pelas empresas participantes de uma licitação pública<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Pesquisa realizada em 2024 pela Transparência Internacional evidenciou que o Brasil registrou a pior nota e pior posição da série histórica do índice de percepção da corrupção. O país ficou na 107<sup>a</sup> posição entre os 180 países avaliados. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao>.

<sup>4</sup> No âmbito do Poder Judiciário, a política de governança das contratações públicas foi estabelecida na Resolução CNJ n. 347/2020.



Nessa linha de exigência, o Decreto n. 12.304/2024 passou a dispor sobre os parâmetros e a avaliação dos programas de integridade, nas hipóteses de contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, de desempate de propostas, e de reabilitação de licitante ou contratado, no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Obras, serviços e fornecimentos de grande vulto são aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), conforme estabelecido no art. 6º, inciso XXII da Lei 14.133/2021.

A importância dessa regulamentação reside no fato de que passou a ser exigido das empresas padrões mais elevados de integridade.

O Decreto 12.304/2024 conceitua programa de integridade como o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta e outras políticas e diretrizes de integridade e prevenção a atos de corrupção, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; II - mitigar os riscos sociais e ambientais decorrentes das atividades da organização, de modo a zelar pela proteção dos direitos humanos; e III - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional. (art. 2º)

Atento às peculiaridades da atuação de cada agente econômico, a norma estabelece que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos relevantes das atividades de cada pessoa jurídica, a qual procederá ao constante aperfeiçoamento e adaptação de seu programa, a fim de assegurar sua efetividade. (art. 2º, parágrafo único).

Em seguida, o Decreto estabelece que o programa de integridade será avaliado, quanto a sua implantação, seu desenvolvimento ou a seu aperfeiçoamento a partir de parâmetros alinhados às melhores práticas nacionais e internacionais de governança corporativa. São parâmetros a serem avaliados (art. 3º):

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa e pela destinação de recursos adequados;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;

V - gestão adequada de riscos, incluída sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e para a alocação eficiente de recursos;

VI - registros contábeis que refletem de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;



VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - mecanismos específicos para assegurar o respeito aos direitos humanos e trabalhistas e a preservação do meio ambiente;

X - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;

XI - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé;

XII - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XIII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou de infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIV - diligências apropriadas, baseadas em risco, para: a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados; b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente e de seus familiares, colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e c) realização e supervisão de patrocínios e doações;

XV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XVI - transparência e responsabilidade socioambiental da pessoa jurídica; e

XVII - monitoramento contínuo do programa de integridade com vistas ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência de fraudes, de irregularidades, de atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e de condutas que atentem contra os direitos humanos e trabalhistas e o meio ambiente.

Note-se que as diretrizes e parâmetros estabelecidos no art. 3º do Decreto n. 12.304/2024 guardam correspondência com os parâmetros estabelecidos no art. 57 do Decreto n. 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção.

Em seguida, o decreto estabelece que, na avaliação do programa de integridade, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, por meio de aspectos como (art. 3º § 1º):

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;



II - o faturamento, levando ainda em consideração o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - a estrutura de governança corporativa e a complexidade de unidades internas, como departamentos, diretorias ou setores, considerada eventual estruturação de grupo econômico;

IV - a utilização de agentes intermediários, como consultores ou representantes comerciais;

V - o setor do mercado em que atua;

VI - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VII - o grau de interação com o setor público e a importância de contratações, investimentos e subsídios públicos, autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; e

VIII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico.

Por fim, o decreto regulamentou e reforçou o papel da Controladoria-Geral da União no controle preventivo e repressivo dos programas de integridade (art. 9º a 21).

Diante de tais inovações legislativas, pode-se afirmar que os programas de integridade no âmbito das contratações públicas passam a ter uma estruturação padronizada e mais elevada para a prevenção, detecção e mitigação de riscos relacionados à corrupção, fraudes e outras irregularidades.

## 5 CONCLUSÃO

A análise da Lei Anticorrupção e da Lei de Licitações e Contratos Administrativos evidenciou que a não conformidade com as exigências legais pode resultar em graves consequências e penalidades, de natureza administrativa e civil, para as empresas.

Portanto, a implementação de mecanismos de governança corporativa com foco na prevenção à corrupção e adoção de instrumentos, por exemplo códigos de ética, canais de denúncia, auditorias internas e programas de integridade, mostram-se fundamentais para garantir a conformidade nas contratações públicas e evitar a prática de atos de corrupção.

Ademais, os incentivos legais estabelecidos para a prevenção e repressão à corrupção demonstram a importância da construção de uma cultura de integridade no âmbito organizacional, sendo fundamental que os acionistas e os controladores, bem como todos os gestores e colaboradores da empresa estejam engajados com as práticas de integridade.

Esse comprometimento vai além da adesão formal às normas, exigindo um esforço contínuo de conscientização quanto à importância da transparência, da ética e da responsabilidade, bem como a construção de valores que devem ser compartilhados por toda a organização.

Nesse sentido, a implantação de programas de *compliance* anticorrupção torna-se não só uma exigência legal, mas, sobretudo, a demonstração de comprometimento e responsabilidade do empresário e da empresa com a ética nos negócios, favorecendo, em última instância, a competitividade, transparência e sustentabilidade do mercado nacional.

## 6 REFERÊNCIAS

CARVALHO, Victor Aguiar de. O futuro da Lei no 12.846/2013: três questões a serem aprimoradas nos próximos 10 anos. **Revista da CGU**. Volume 16. N. 29. Jan-Jun 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade**: diretrizes para empresas privadas. Vol. II. Brasília, 2024.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; ROSA, André Luís Cateli. Compliance: contribuição ao desenvolvimento social por meio da Foreign Corrupt Practices Act. **Revista de Direito Empresarial – RDEmp**. Belo Horizonte, ano 15, n. 2, p. 13-31, maio/ago. 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6ª Ed. São Paulo: IBGC, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Compliance à luz da governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. São Paulo: IBGC, 2017.

LEAL, Rogério Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – Causas, consequências e tratamentos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, p. 31-57, jul./ago. 2012.

PAULA, Felipe; KRAFT, Amanda Moreira; LE GRAZIE, Betina. Acordos de leniência municipais: desafios e perspectivas. **Revista da CGU**. Volume 16. N. 29. Jan-Jun 2024.

PEDROSO, Lucas Aluísio Scatimburgo. Desafios na Exigência de Programas de Integridade em Licitações. DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). **Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública**. Fórum. 2020.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License







---

# REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DIGITAL BRASILEIRO

---

*COMPETITION REGULATION IN THE  
BRAZILIAN DIGITAL MARKET*

Anny Falcão Schwendler<sup>1</sup>  
Ewerton Vinicius Pereira da Silva<sup>2</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Intervenção estatal, regulação, constituição econômica e desenvolvimento; 3. Regulação da concorrência nos mercados digitais no Brasil, 3.1 Ecossistemas digitais e concentração de mercado, 3.2 Projeto de Lei n.º 2.768/2022: confusão das atribuições da Anatel e do Cade, 3.3 AGU e regulação da concorrência dos mercados digitais. Conclusão. Referências

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito econômico, financeiro e tributário pela USP. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Especialista em Direito Ambiental, Urbanístico e Imobiliário pela PUC-MG. Graduada em Direito (UFPB). Advogada atuante em Direito Imobiliário. E-mail: annyhfalcão@usp.br

<sup>2</sup> Procurador da Fazenda Nacional. Mestrando em Direito Econômico pelo Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2016). Especializações em Direito Tributário e em Direito Público. E-mail: ewertonviniciuspereira@gmail.com



**RESUMO:** O presente artigo tem por objeto examinar por que é importante a regulação da concorrência no âmbito das relações comerciais praticadas por meio das plataformas digitais. A intervenção estatal na economia com papel normatizador e fiscalizador é uma exigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). O poder econômico que as empresas globais (*Big Techs*) exercem sobre grupos empresariais menores, a partir da utilização das plataformas digitais, é fato da economia que chama a atenção das Ciências Jurídicas, porque a livre concorrência é princípio da ordem econômica, consoante prevê o artigo 170 da CRFB. No Brasil, o Projeto de Lei (PL) n.º 2.768/2022 visa regular o comércio digital para promover o desenvolvimento econômico e a proteção da justa concorrência. A proposição normativa elege a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como entidade apta a desempenhar tal função, o que pode ser questionado do ponto de vista científico e acadêmico, já que, em termos de tutela da concorrência mercadológica, pensa-se, de imediato, no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). A temática envolve, assim, interesses da União Federal e, consequentemente, da Advocacia-Geral da União (AGU), por meio dos órgãos que lhe são vinculados. Desse modo, a partir dos métodos jurídico-dogmático e jurídico-teórico, esta pesquisa tem o objetivo de apresentar uma visão científica, lastreada na literatura do Direito Econômico e produções acadêmicas pertinentes, acerca da imprescindibilidade da regulação da concorrência no mercado digital brasileiro para a política econômica do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** mercado digital; regulação; concorrência; *bigs techs*. desenvolvimento.

**ABSTRACT:** The present article focuses on the regulation of competition within commercial relations conducted through digital platforms. State intervention in the economy, through its regulatory and supervisory roles, is a requirement of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB). The economic power exercised by global companies ("Big Techs") over smaller business groups, through the use of digital platforms, is an economic phenomenon that draws the attention of the legal sciences, given that free competition is a principle of the economic order, as established in Article 170 of the CRFB. In Brazil, Bill No. 2,768/2022 aims to regulate digital commerce, seeking to promote economic development and protect fair competition. The legislative proposal designates the National Telecommunications Agency (Anatel) as the entity responsible for performing this role, which may be subject to scientific and academic scrutiny, since the Administrative Council for Economic Defense (Cade) is typically considered the authority for overseeing market competition. The topic, therefore, involves the interests of the Federal Union and, consequently, of the Office of the Attorney General of the Union (AGU), through its affiliated bodies. Thus, employing juridical-dogmatic and juridical-theoretical methods, this research aims to present a scientific perspective, grounded in the literature of Economic Law and relevant academic works, on the indispensability of competition regulation in the Brazilian digital market for the country's economic policy.

**KEYWORDS:** digital market; regulation; competition; *big techs*; development.

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações digitais enfrentadas no âmbito econômico são uma realidade. Viven-  
ciam-se, contemporaneamente, a era da informação digital. A inserção dos processos socioeconô-  
micos na digitalização das relações comerciais confere novos contornos ao mercado. Com efeito,  
o comércio digital tem se mostrado um ambiente vasto, com aspectos que lhe conferem comple-  
xidade. Nessa ótica, os avanços tecnológicos no cenário da economia parecem caminhar à frente  
do ritmo do sistema jurídico.

O comércio que ocorre a partir da intermediação das plataformas digitais é um fato que  
requer exame jurídico, sobretudo para se investigar a hipótese de como o Estado deve tratar esse  
fenômeno. Afirma-se que os mercados são instituições jurídicas e políticas, considerando que são  
ocupados por diversos poderes sociais (Grau, 2010, p. 27). Significa, então, que não se trata o  
mercado de uma instituição natural, neutra ou espontânea, como já foi demonstrado ao longo dos  
estágios do modo de produção capitalista, hoje, neoliberal.

Desse modo, enquanto instituição jurídica, o mercado depende da normatização, con-  
formação e limitação normativa, uma vez que, historicamente, reflete os interesses dos grupos  
dominantes.

Esse quadro é ainda mais interessante quando se observa o comércio digital praticado,  
não raro, por determinados grupos empresariais com pouco ou quase nenhum espaço a agentes  
econômicos menores. Assim, a garantia da concorrência é elemento salutar no tratamento jurí-  
dico que deve ser dado à economia digital. Daí a necessidade de se investigar como o Estado bra-  
sileiro, com objetivo desenvolvimentista fixado constitucionalmente, deve intervir no comércio  
intermediado por plataformas digitais, a fim de se manter a ordem constitucional existente.

## 2 INTERVENÇÃO ESTATAL, REGULAÇÃO, CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO

O poder econômico é resultado da intervenção pública na economia e constitui-se como  
um fato político e jurídico. Esse poder projeta as decisões públicas no campo econômico, sendo re-  
gulamentado pelo Direito, daí a perspectiva de juridicização ou tratamento jurídico da economia.  
Assim, contemporaneamente, não se poderia examinar os problemas econômicos sem considerar  
a organização, a estruturação e o funcionamento do Estado (Souza, 2005, p. 314).

A intervenção política e jurídica compreende um conjunto de atos praticados pelo Poder  
Público. A política econômica fixa os objetivos a serem perseguidos pelo Estado, no exercício de  
suas funções constitucionais de legislar, executar, estimular, regulamentar ou regular determina-  
do âmbito da economia (Souza, 2005, p. 318).

No constitucionalismo brasileiro, a modalidade de Estado interventor iniciou-se na  
Constituição de 1934, na qual a ordem econômica fora inserida expressamente, o que denotou a  
preocupação do legislador com a garantia, em sede constitucional, do Estado de bem-estar social.

No atual texto constitucional, o artigo 174 alberga o dever estatal de atuar como agen-  
te regulador da atividade econômica, mediante a fiscalização, o incentivo e o planejamento.  
Tem-se, pois, o mandamento constitucional da intervenção regulatória do Poder Público no



mercado. De acordo com Eros Grau (2010, p. 19), o Estado precisa constituir e preservar o modo de produção, ou seja, a propriedade, a liberdade de contratar, a proteção do mercado, a estabilização do sistema monetário, a concretização da educação, da saúde, do transporte, da moradia. Ademais, é dever público complementar o mercado, de maneira a adequá-lo às novas normas de organização empresarial. Por fim, em caso de debilidade econômica, a atuação pública também é medida que se impõe.

O sistema econômico influencia a maneira pela qual se dá a intervenção estatal com ampliação ou redução do papel do Estado. Do ponto de vista pragmático, Camargo (2014, p. 17) sinaliza que os sistemas econômicos não se apresentam puramente, porque o que se verifica é uma mescla de objetivos liberais e sociais. Isso significa a possibilidade de se tratar o mesmo dado econômico em um mesmo *corpus* constitucional. É o que ocorre quando o texto constitucional assegura, por exemplo, de um lado, o direito de propriedade e a liberdade de iniciativa econômica particular e, de outro, a função social da propriedade, a repressão ao abuso do poder econômico, o pleno emprego, a proteção ao meio ambiente, à luz do artigo 170 da CRFB (Brasil, 1988).

Na análise da juridicização do fato econômico, Souza (1956, p. 58) explicita que o exame da ideologia subjacente adotada na Constituição é indispensável à interpretação da norma econômica. As regras constitucionais apontam a direção ideológica, com valores e concepções sobre os papéis do Estado, do mercado e da sociedade da ordem econômica.

Fazendo uma alusão ao pensamento apontado, nota-se que, no caso da atual Lei Maior brasileira, constata-se uma ambiguidade estrutural que se revela na adoção simultânea de princípios liberais, como a livre iniciativa, e sociais, a exemplo da função social da propriedade e dos contratos. Essa conjunção mista apresenta tensões internas que podem ocasionar dificuldades de compreensão metodológica, sobretudo no que tange aos graus e aos limites da regulação da concorrência na economia digital.

Ademais, é possível indagar-se como se origina o conteúdo da ideologia constitucionalmente adotada e em que medida essa concepção interage com os aspectos contemporâneos da economia de mercado.

Nesse sentido, o processo de concretude do texto constitucional implica a reinterpretação de seus significados linguísticos, de forma a se propor um novo horizonte semântico (Clark; Corrêa e Nascimento, 2021, p. 45). Assim, a “ideologia constitucionalmente adotada” surge não somente do ato formal da promulgação da Constituição, mas também das práticas institucionais interpretativas no processo cíclico de abertura aos novos significados da norma.

À Constituição de 1988 é concebida uma releitura no sentido de se transformar as estruturas sociais. Nasce, a partir de então, a ideia de Constituição Econômica, que se revela problemática, na medida em que se mostra questionável a crença na harmonia preestabelecida do mercado (Bercovici, 2005, p. 30 e 33). Trata-se de uma constituição dirigente, contendo programa de ação com objetivo de executar mudanças socioeconômicas impactantes no Estado, no mercado e nos sujeitos sociais.

Todavia, é preciso perquirir se essa concepção de constituição normativa pode levar ao entendimento de que é possível mudar a sociedade, modificar a realidade social e econômica do



país apenas com os dispositivos constitucionais. Acerca desse ponto, Bercovici (2005, p. 41) pondera que a acepção real da norma constitucional não se isola com a teoria social, a história, a política e, notadamente, a economia.

No ordenamento jurídico brasileiro, a perspectiva desenvolvimentista é enfatizada no artigo 3º, inciso II, da CRFB, que reconhece o desenvolvimento nacional como objetivo precípua do Estado. Furtado (1974, p. 75) explica que economias ditas periféricas não se desenvolvem no mesmo ritmo e sentido de países considerados como centrais. Neste raciocínio, a busca pelo desenvolvimento requer que sejam percorridos caminhos diversos, conforme a realidade de cada nação.

Desse modo, dentro da nova estrutura capitalista globalizada, como perseguir a visão desenvolvimentista da Constituição de 1988 mediante a regulação estatal dos mercados digitais? De que forma o controle regulatório do comércio digital pode contribuir à consecução de políticas de desenvolvimento no Brasil?

Frisa-se que, de acordo com Souza (2005, p. 399-400), o desenvolvimento da economia caracterizaria somente crescimento econômico, que não levaria em conta as necessidades reais do povo e se perpetuaria em uma relação de equilíbrio, a qual nada acrescentaria em termos práticos. Por outro lado, a noção de desenvolvimento nacional trazida pelo constituinte de 1988 é de romper esse equilíbrio e modificar positivamente as proporções, a partir de uma perspectiva dinâmica. Portanto, o desenvolvimento é compreendido como um desequilíbrio positivo.

Nessa percepção, o desenvolvimento é ideologia que se incorporou às normas jurídicas, tanto em âmbito internacional – como na Carta dos Direitos e Deveres dos Estados, criada em função da Resolução n.º 45.111, da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, de 18 de maio de 1972 –, quanto em nível nacional, mediante a incorporação no modelo constitucional brasileiro (Souza, 2005, p. 402).

Da mesma maneira que a CRFB elege o desenvolvimento nacional como um objetivo republicano, também assegura que a Ordem Econômica brasileira deve observar o princípio da livre concorrência (artigo 170, inciso IV) e repreender o abuso de poder econômico que tente dominar o mercado (artigo 173, §4º).

Se, de um lado, a CRFB aponta o desenvolvimento econômico como meta substancial da República, de outro, assegura o bem-estar social de todos, a valorização do trabalho e a proteção da livre iniciativa. Nesse tocante, a Ordem Econômica brasileira está fundada em três substratos: a função social que deve ser dada ao direito de propriedade; a concorrência mercadológica livre; a busca pelo desenvolvimento nacional.

Desse modo, ao Estado incumbe o papel de, no exercício de sua soberania, proporcionar a realização da democracia social e econômica, em seu sentido mais amplo. Por conseguinte, o ordenamento propõe atuação estatal intervencionista na economia, com o fito de assegurar direitos fundamentais e de alcançar o crescimento econômico e social da nação.

Essa intervenção pública se materializa mediante a criação e a aplicação do controle do Estado sobre fatos que impactam nos meios econômico e social, nos tempos atuais. Nesse cenário, a conduta intervencionista do Poder Público não pode ser estática, ao contrário, deve ser dinâmica, no sentido de buscar compatibilizar-se com as crescentes necessidades sociais que surgem a cada momento.



Consequentemente, no desafio de combater a concentração comercial resultante de abuso de poder econômico, a expansividade do mercado digital é fato relevante ao Direito, na medida em que requer análise crítica e reflexiva de como o Estado regulador da economia e promotor de desenvolvimento deve interferir e comportar-se diante dessas novas perspectivas sociais, políticas e econômicas.

### **3. REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NOS MERCADOS DIGITAIS NO BRASIL**

#### **3.1 Ecossistemas digitais e concentração de mercado**

A nível global, crescem os debates acerca do alto poder de mercado e da concentração econômica, advindos das *Big Techs*, como *Amazon*, *Uber*, *Mercado Livre*, *Google*, *Apple*, entre outras. Nesse sentido, entra em discussão a missão do Estado no sentido de promover a competitividade nos mercados e de se evitar ou reprimir o abuso de poder econômico.

A complexidade é a principal marca extraída dos mercados intermediados por plataformas digitais. A expressão “ecossistemas digitais” remete ao caráter de interdependência entre todos os atores do ambiente de negócios. Trata-se de um ambiente evolutivo, auto-organizado e auto-otimizado, em que dados perpassam uma infraestrutura técnica, são transportados, localizados e conectados, o que permite o fluxo de informações e a mediação de transações em um ambiente digital (Castro; Fonseca; Branco, 2024).

Desse modo, definem-se os ecossistemas de plataformas digitais como uma coleção de produtos e serviços que são interoperáveis dentro de uma mesma plataforma, fornecidos de acordo com as regras técnicas e contratuais da plataforma e, de alguma forma, aumentem o valor da plataforma para os usuários, seja nos vetores de preço, qualidade ou variedade, segundo Renzetti (2023, p. 80-81, *apud* Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 13 e 14).

Observando-se o fenômeno econômico no mercado global, constata-se que, por intermédio da concentração de poder econômico, as *Big Techs* conseguem praticar – muitas vezes de maneira imperceptível – *self-preferencing* (controlam uma plataforma ou infraestrutura essencial, favorecem seus próprios produtos ou serviços em detrimento dos concorrentes que dependem dessa mesma plataforma) e *gatekeeping* (decidem quem pode ou não entrar ou se expandir em determinado mercado).

Nessa faceta, os mercados intermediados por plataformas digitais são controlados, de maneira bastante complexa, pelas empresas globais em um ecossistema digital, formado por produtos e serviços que são interoperáveis dentro de uma mesma plataforma, fornecidos em conformidade com as regras técnicas e contratuais e, de algum modo, aumentam o valor da plataforma para os usuários nos vetores de preço, qualidade ou variedade.

A título exemplificativo, pode-se citar a empresa *Magalu*, que passou da mera comercialização de eletrodomésticos para uma rede complexa com vários nichos, como varejo (em que há “parceiros” em diversos ramos, como *NETSHOES*, *ZATTINI*, *KABUM!*), logística (*SODE*, *GFL*, *logbee*), e outros serviços, segundo Renzetti (2023, p. 131, *apud* Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 16).



Dessa maneira, a concorrência é afetada pela dominação mercadológica de alguns agentes empresariais. Essa concentração influencia, sobremaneira, o comércio digital, no qual monopólios podem ser formados. Entretanto, em razão da sofisticação tecnológica, é difícil comprovar, de fato e de direito, que essas práticas de mercados violam a livre concorrência. A dificuldade não é mais coibir a mera combinação de preços, e sim combater a precificação anticompetitiva descoberta somente quando se observa a conversa inicial das empresas ou os seus algoritmos (Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 26).

Nos países emergentes, as empresas globais enfrentam as concorrências locais e regionais, a exemplo da *Baidu* na China, da *Yandex* na Rússia, do Mercado Livre na América Latina. Além disso, o grau de concorrência varia entre os países e é afetado pela infraestrutura tecnológica do país (Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 58). Então, constata-se que o poder regulatório do Estado interfere diretamente na livre concorrência de mercado.

Na China, diversas empresas de serviços digitais, nacionais e estrangeiras, atuam em diferentes setores, como *e-commerce*, publicidade *on-line*, pagamentos eletrônicos. Neste sentido, podem ser citadas a *Baidu* (buscador na *internet*), a *Alibaba Group* (grupo de empresas líderes em *e-commerce* chinês), a *Tencent* (empresa de tecnologia com presença em jogos, mensagens, pagamentos) e a *JD.com* (empresa de comércio eletrônico) (Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 58).

A repressão à dominação de mercados é desdobramento dos princípios da livre iniciativa e da liberdade de concorrência, que fundamentam a ordem econômica brasileira, consoante o artigo 170 da CRFB. A partir do momento em que esses mandamentos deixam de ser observados, podem surgir falhas de mercado, as quais exigem a atuação do direito concorrencial para corrigir essas distorções.

Nessa faceta, a garantia da concorrência de mercado depende da regulação estatal, cujo objetivo é preservar o processo competitivo, assegurar eficiência econômica e promover o bem-estar do consumidor. Quando se pensa no caráter necessário da intervenção do Estado na economia, chega-se à constatação de que a relação entre Direito e economia é de complementariedade, e não de oposição, pois, como já elencado, a normatização é imprescindível para se manter saudável o mercado. Assim, a intervenção estatal não se configura como obstáculo à liberdade econômica, mas se apresenta como pressuposto à sua efetivação concreta.

A necessidade de regulação pública é ainda mais premente no contexto do comércio mediado por plataformas digitais, que apresentam estruturas complexas e dinâmicas que parecem desafiar os modelos tradicionais de intervenção concorrencial. Os conglomerados digitais estão em constante ascensão e com eles surgem novos paradigmas de dominação de mercado. Não se trata somente do controle sobre a precificação ou do aumento da produção. O que se constata é o domínio sobre o tratamento de dados com a utilização de algoritmos e redes de usuários.

Não raro, as plataformas digitais apresentam-se como ambientes propícios a práticas nocivas à concorrência, mediante condutas irregulares ou devido à falta de transparência, culminando em prejuízo ao consumidor e favorecendo a competição desleal. É o que ocorreu em dezembro de 2024, quando a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon) determinou que a *Amazon* e o *Mercado Livre* retirassem dos respectivos *sites* os anúncios de celulares sem nota fiscal e sem homologação pela Anatel (Brasil, 2024).



### 3.2 Projeto de Lei n.º 2.768/2022: confusão das atribuições da Anatel e do Cade

No Brasil, a preocupação com a regulação do comércio realizado em plataformas digitais é debatida no âmbito do PL n.º 2.768/2022, apresentado em novembro de 2022, que busca a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro.

A norma proposta apresenta-se com o escopo de diminuir o controle das *Big Techs* e buscar a ampliação das competências da Anatel para regular o comércio digital, sem afastar as atribuições do Cade de controle da concentração econômica. Atualmente, o projeto encontra-se em discussão na Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE).

Ocorre que, como analisado, a regulação mercadológica digital é temática complexa, tendo em vista que envolve a defesa da competição contra monopólios e oligopólios, a promoção do desenvolvimento nacional, a tributação, a proteção de dados, entre outras aspectos. Dessa complexidade, revela-se um problema de pesquisa: a Anatel deteria a plena capacidade institucional de exercer esse tipo de regulação, considerando que o foco do marco regulatório é a proteção da livre concorrência?

Nessa faceta, um dos pontos críticos do mencionado PL consiste na escolha do órgão regulador, pois sendo uma proposição normativa para combater a concentração mercadológica digital, por qual motivo não versaria, também, acerca de uma possível ampliação do papel do Cade – entidade, por excelência, responsável pela promoção e defesa da concorrência.

O PL traz a extensão das atribuições da autarquia fiscalizadora do sistema de telecomunicações e, de maneira genérica, aponta que as competências do Cade não serão afetadas. O projeto justifica, ainda, que a Anatel detém a capacidade técnica e institucional suficiente à missão de regular a comercialização intermediada por plataformas digitais. Explica, também, que seria necessário dotar tal autarquia de mais recursos a partir da criação do “Fundo de Fiscalização das Plataformas Digitais”.

Diante dessas disposições do PL em comento, surgem algumas hipóteses. A própria forma de surgimento da Anatel, mediante as privatizações iniciadas com as alterações constitucionais em 1995, com a abertura do setor de telecomunicações para empresas estrangeiras, já não colocaria em questionamento o fato de a dita autarquia ser eleita a promotora da concorrência de mercado entre agentes nacionais e estrangeiros? Será que a escolha da ANATEL para o controle dos mercados digitais conferiria, seguramente, o fortalecimento de empresas nacionais e, por consequência, contribuiria para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e de sua população?

Ou, ao contrário disso, se considerar-se a criação da Anatel como resultado não de uma ideologia neoliberal pautada em desestatização (privatização), mas sim na concepção de reavivar o sistema de telecomunicações e tornar-lhe mais eficiente (Almeida, 2001, p. 243), tal autarquia, da mesma maneira, não seria capaz de universalizar e garantir a competitividade em mercados digitais?

Esses e outros questionamentos são essenciais para se analisar a problemática em questão de maneira panorâmica.

No ordenamento jurídico nacional, a Lei de Defesa da Concorrência (Lei n.º 12.529/2011) normatiza a inibição de práticas empresariais anticompetitivas, mediante o fortalecimento das competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para o equilíbrio do mercado e a proteção do consumidor.



A lei antitruste surgiu em um contexto de mudanças políticas e econômicas, implementadas com o propósito de fortalecer a concorrência no mercado brasileiro. No entanto, a Lei de Defesa da Concorrência não contém dispositivos específicos disciplinadores propriamente do comércio digital, isso porque foi promulgada em uma outra concepção da economia, que se alterou ao longo dos anos.

Do ponto de vista social, o presente problema de pesquisa é relevante. Esta investigação parte do pressuposto de que fatos importantes acerca da regulação dos mercados digitais no Brasil e no mundo têm sido noticiados com frequência pelo governo federal. Nesse sentido, o Ministério da Fazenda (Brasil, 2024) já apresentou propostas para aprimorar a defesa da concorrência nos mercados digitais, e a Anatel (Brasil, 2024) argumenta ter capacidade para exercer tal regulação.

Acerca da proposta legislativa em discussão, a Associação Latino-Americana de Internet (ALAI, 2023) elaborou um estudo técnico que identificou problemas conceituais, técnicos e econômicos. A avaliação aponta obscuridade quanto à definição das falhas mercadológicas que justificariam a regulação. Além disso, critica a eleição de um único critério para identificar as plataformas sujeitas à regulação, qual seja, o faturamento anual igual ou superior a R\$ 70 (setenta) milhões, o que poderia levar à regulação indevida de empresas sem poder de mercado, e excluir aquelas que realmente o detêm. Ainda, o exame técnico da ALAI conclui que há confusão institucional entre os papéis do Cade e da Anatel e inaugura indesejada sobreposição de competências.

Da leitura do relatório da ALAI, extraem-se alguns apontamentos. É perceptível ser de interesse do Estado brasileiro proceder à revisão criteriosa dos parâmetros estabelecidos no Projeto de Lei n.º 2.768/2022, especialmente no que se refere à definição das plataformas digitais sujeitas à regulação, com a intenção de melhor adequar à proposição normativa aos fins constitucionais.

Também se pondera que a adoção de um critério unicamente baseado no faturamento bruto anual talvez não seja suficiente, do ponto de vista técnico e jurídico, para captar a complexidade do ecossistema digital contemporâneo. Essa delimitação pode ignorar fatores essenciais, como a posição relativa das plataformas nos mercados em que atuam, o grau de dependência dos usuários, o efeito de rede e a eventuais atos de concentração.

Ademais, o Brasil, ao visar estruturar um modelo regulatório para os mercados digitais, pode valer-se de experiências internacionais que lançaram mão de modelos híbridos, baseados em critérios quantitativos e qualitativos e com articulação entre as autoridades reguladoras e concorrenceis.

Assim, acredita-se que a política digital sustentável deve ser orientada pela racionalidade econômica, coerência normativa e alinhamento com os objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais.

### 3.3 AGU e regulação da concorrência dos mercados digitais

Na contemporânea regulação dos mercados digitais frente à emergência de novas formas de organização econômica baseadas em plataformas digitais, há interesse direto da AGU refletir e atuar tecnicamente na conformação das políticas públicas regulatórias, em razão de seu papel



institucional na defesa da juridicidade, da supremacia do interesse público e da consecução dos objetivos constitucionais do Estado brasileiro, como prevê a Constituição e a Lei Complementar n.º 73/1993.

A propósito, em 2025, a AGU recebeu diversas contribuições dos mais variados sujeitos sociais para debater o controle de conteúdo exposto por plataformas digitais (Brasil, 2025). Embora não trate propriamente da concorrência, a temática demonstra a relevância dos aspectos que envolvem os mercados digitais.

A regulação da economia digital não se restringe à contenção de práticas anticompetitivas, mas está imbricada com a promoção do desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais e a efetivação da função social da propriedade e da livre iniciativa, como delineado no art. 170 da Constituição Federal.

Nesse cenário, a atuação da AGU insere-se no contexto de assessoramento estratégico da União Federal na formulação, implementação e defesa jurídica de políticas públicas regulatórias. A elaboração e a implementação de um marco regulatório sólido e funcional para os mercados digitais demandam análise crítica e jurídica acerca da escolha da entidade reguladora, dos critérios de definição das plataformas reguladas, da compatibilidade da proposta legislativa com os princípios constitucionais e do respeito às competências institucionais do Estado.

Portanto, AGU exerce papel central nesse debate, oferecendo subsídios jurídicos que garantam a segurança jurídica das medidas propostas, mas também a aderência normativa à ideologia constitucionalmente adotada, marcada por um projeto de desenvolvimento econômico com justiça social. A função do órgão, nesse cenário, é resguardar o equilíbrio entre regulação eficaz, incentivo à inovação e promoção da concorrência justa, tudo sob a égide do interesse público e da ordem econômica constitucional.

Envolvendo a organização interna da AGU, realçam-se, sobretudo, os interesses institucionais da Anatel, do Cade – representados pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e do Ministério da Fazenda – a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

De um lado, a Anatel, enquanto autarquia tradicionalmente vinculada à regulação das telecomunicações, busca ampliar suas atribuições para abranger o controle de plataformas digitais, defendendo ter *expertise* técnica suficiente para esse novo desafio; de outro, o Cade conserva interesse na preservação de sua competência concorrencial, notadamente diante da concentração econômica promovida por grandes empresas digitais.

No âmbito da Anatel e do Cade, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) desempenha a função representativa. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (PFE/Cade) é o órgão da AGU responsável pela consultoria e assessoramento jurídico, bem como pela representação judicial e extrajudicial do Cade, com fundamento no artigo 15 da Lei nº 12.529/2011 (Brasil, 2011), artigo 18 do Decreto nº 7.783/2012 (Brasil, 2012) e artigo 28 do Regimento Interno do Cade. Assim, a atuação da PFE/Cade é essencial para assegurar a juridicidade e a efetividade das ações do Cade no âmbito da defesa da concorrência.

Por sua vez, a Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel) e de seus órgãos subordinados segue o regramento da Portaria Anatel n.º 1969/2021 (Brasil, 2021). À

PFE-Anatel incumbe as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, apuração e inscrição de créditos em dívida ativa, e de representação judicial ou extrajudicial da Anatel.

Dessas atribuições da PGF, também se extrai a essencialidade do debate da regulação pública da concorrência nos mercados digitais para a AGU.

O interesse fazendário, a seu turno, está no papel estratégico na formulação de políticas econômicas e fiscais direcionadas à promoção de um ambiente competitivo, ao incentivo à inovação tecnológica e à mitigação de assimetrias entre agentes nacionais e estrangeiros. Nesse sentido, na discussão da tributação da economia digital entra em cena o papel da PGFN.

A articulação entre esses órgãos, com o suporte jurídico da AGU, é fundamental para assegurar uma governança regulatória coerente, eficaz e compatível com os objetivos constitucionais de justiça social e desenvolvimento sustentável.

## CONCLUSÃO

Infere-se que, com o advento das plataformas digitais, houve uma transmudação do modelo clássico de comércio nos mais diversos ramos da economia. As empresas globais, mediante a utilização das novas ferramentas tecnológicas de informação, conseguem estabelecer relação de dominância sobre agentes comerciais de menor porte e influenciam os comportamentos dos consumidores. O exercício desse poder econômico é praticado de modo imperceptível, muitas vezes sem avaliações críticas, e o que é mais questionável hoje é a ausência de normatização específica para tratar desse fenômeno.

Do ponto de vista histórico, é perceptível que a participação do Estado na economia, para contornar crises e falhas de mercado, é um fato reiterado pelas experiências nacionais e internacionais. No âmbito da economia digital, composta por complexas estruturas de mercado e também pela emergência de novos arquétipos de dominação econômica, a intervenção estatal ganha nova preocupação.

Na medida em que a CRFB é concebida como constituição econômica, guiada pela busca do desenvolvimento nacional, como objetivo fundamental, e fulcrada no dogma da livre concorrência na ordem econômica, impõe-se ao Estado o dever de regular, com urgência e excelência, os mercados digitais como forma de assegurar justiça social, eficiência e soberania econômica. É o que se espera para o cumprimento da norma constitucional que coíbe o abuso de poder econômico.

Logo, nesse cenário, a atuação institucional da AGU revela-se estratégica para subsidiar a construção de um modelo regulatório coerente com as exigências e as idiossincrasias do mercado digital e que atenda fielmente à ideologia constitucionalmente adotada, qual seja, a finalidade desenvolvimentista.

Portanto, a regulação da concorrência nos mercados digitais não somente se justifica pela tradição intervencionista do Estado brasileiro, mas constitui ferramenta essencial à concretização dos objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável, da redução das desigualdades e da proteção do interesse público em uma economia, a cada dia, mais mediada por plataformas digitais.



## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Presidente da Anatel defende agência como órgão regulador das plataformas digitais.** Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/presidente-da-anatel-defende-agencia-como-orgao-regulador-das-plataformas-digitais>>. Acesso em: 03 fev. 2025.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política da privatização das telecomunicações no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 2 (82), p. 226-245, abr./jun. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572001-1258>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU recebe 78 contribuições em consulta pública sobre plataformas digitais.** Brasília: AGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-recebe-78-contribuicoes-em-consulta-publica-sobre-plataformas-digitais>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Regimento Interno do Cade.** Aprovado pela Resolução nº 01, de 26 de março de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade.** Brasília, DF: Cade, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias/procuradoria-federal-especializada-cade>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.783, de 15 de agosto de 2012. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade**, e remaneja cargos em comissão. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 159, p. 1-5, 16 ago. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7783.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7783.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de Oportunidades Fiscais.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-divulga-relatorio-sobre-oportunidades-fiscais-trazidas-pelos-mercados-digitais>>. Acesso em: 28 jan. 2025.



BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional do Consumidor. **Senacon determina retirada de oferta de celulares irregulares da Amazon e do Mercado Livre.** Brasília: MJSP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-determina-retirada-de-oferta-de-celulares-irregulares-da-amazon-e-do-mercado-livre>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;** dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 231, p. 1-9, 1 dez. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

CAMARGO, Rodrigo de Azevedo. Sistemas econômicos e ideologia constitucionalmente adotada enquanto critérios de solução de conflitos jurídicos. SILVA, Mariana de Andrade; PEREIRA, Lucas Bastos (orgs.). **Direito econômico e constitucionalismo contemporâneo:** estudos em homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Editora Fórum, 2024, p. 403-421.

CASTRO, Ricardo Medeiros de; FONSECA, Gabriel Campos Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura Gonçalves. **Estudo sobre cenários de conformação institucional regulatória do ecossistema digital.** Brasília: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações – CCOM/UnB, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/mcom-recebe-estudo-sobre-ecossistemas-digitais/Meta\\_9\\_Relatorio\\_Estudo.pdf](https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/mcom-recebe-estudo-sobre-ecossistemas-digitais/Meta_9_Relatorio_Estudo.pdf). Acesso em: 8 jul. 2025.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada:** contribuições para a refundação do Brasil. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** São Paulo: CÍRCULO DO LIVRO S.A, 1974.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. A Constituição econômica e o sistema financeiro nacional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 79, p. 257-294, 1984.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License





.....

# O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA PREVENÇÃO DE LITÍGIOS: ORIENTAÇÕES JURÍDICAS E CONSENSUALIDADE

.....

*THE ROLE OF PUBLIC ADVOCACY IN PREVENTING  
LITIGATION: LEGAL GUIDELINES AND CONSENSUALITY*

Ane Caroline dos Santos<sup>1</sup>  
Maiana Alves Pessoa<sup>2</sup>

---

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 A Judicialização Previdenciária nos Juizados Especiais Federais. 3 A Instrução Concentrada Como Ferramenta de Celeridade Processual. 4 O Papel da Advocacia Pública Federal na Promoção da Consensualidade. 5 Conclusão. Referências.

---

<sup>1</sup> Advogada (OAB/SE). Pós-graduanda em Direito Previdenciário. Pesquisadora bolsista inscrita no Diretório do CNPq (2019). Integrante do Grupo de Pesquisa “Direitos Fundamentais. Novos direitos e evolução social” presente no Diretório CNPq (2018). Membro do Grupo de Estudo “Adélia Moreira Pessoa” (2018). E-mail: dossantosanecaroline6@gmail.com

<sup>2</sup> Procuradora Federal em exercício nos cargos de Procuradora Chefe da PFE INCRA/SE e Procuradora chefe substituta da Procuradoria Federal em Sergipe. Diretora Executiva Adjunta da ANAFE. Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas pela FGV. Especialista em Direito Civil pela UFBA. Especialista em Direito Público pela FVC/BA. Ex-presidente e membro da Comissão da Advocacia Pública da OAB/SE. E-mail: maianapessoa@gmail.com

**RESUMO:** O presente artigo analisa o impacto das orientações jurídicas da Advocacia Pública na redução da litigiosidade previdenciária no âmbito dos Juizados Especiais Federais (JEFs). Com base em dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e de tribunais federais, investiga-se a efetividade das medidas de instrução concentrada e das práticas de consensualidade na celeridade processual e na efetivação dos direitos sociais. A pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, valendo-se de revisão bibliográfica e análise documental de políticas públicas e estatísticas judiciais. Verificou-se que iniciativas como o programa “Desjudicializa Prev”, desenvolvido pela AGU em parceria com o CNJ, têm contribuído significativamente para a resolução de demandas sem necessidade de judicialização, especialmente em ações envolvendo concessão e revisão de benefícios previdenciários. Além disso, a instrução concentrada tem reduzido o tempo de tramitação de processos e incentivado acordos em fases iniciais. Os resultados indicam que a atuação preventiva e estratégica da Advocacia Pública, combinada ao estímulo à cultura do diálogo, representa instrumento relevante de desobstrução do Judiciário, eficiência administrativa e realização de direitos fundamentais. Conclui-se que o fortalecimento dessas práticas deve ser acompanhado de políticas públicas que incentivem a resolução consensual de conflitos e a capacitação técnica dos atores envolvidos. O estudo também aponta a necessidade de ampliar a padronização de procedimentos e o uso de dados para fundamentar decisões estratégicas, propondo caminhos para novas pesquisas e aprimoramentos no sistema.

**PALAVRAS-CHAVE:** Advocacia Pública. Desjudicialização. Benefícios Previdenciários. Instrução Concentrada. Consensualidade.

**ABSTRACT:** This article analyzes the impact of legal guidelines from the Public Attorney's Office on reducing social security litigation in the Federal Special Courts (JEFs). Based on official data from the National Council of Justice (CNJ) and federal courts, the study investigates the effectiveness of concentrated investigation measures and consensus practices in speeding up legal proceedings and enforcing social rights. The research adopts a qualitative and exploratory approach, using a bibliographic review and documentary analysis of public policies and judicial statistics. It was found that initiatives such as the “Desjudicializa Prev” program, developed by the AGU in partnership with the CNJ, have contributed significantly to resolving lawsuits without the need for judicialization, especially in lawsuits involving the granting and review of social security benefits. In addition, concentrated investigation has reduced the processing time of cases and encouraged agreements in the early stages. The results indicate that the preventive and strategic actions of the Public Advocacy, combined with the encouragement of a culture of dialogue, represent a relevant instrument for unblocking the Judiciary, administrative efficiency and the realization of fundamental rights. It is concluded that the strengthening of these practices must be accompanied by public policies that encourage consensual conflict resolution and technical training for the actors involved. The study also points to the need to expand the standardization of procedures and the use of data to support strategic decisions, proposing paths for new research and improvements to the system.

**KEYWORDS:** Public Advocacy. Desjudicialization. Social Security Benefits. Concentrated Instruction. Consensuality.

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário previdenciário brasileiro tem sido marcado por intenso processo de judicialização, especialmente no âmbito dos Juizados Especiais Federais (JEFs), em que tramitam milhões de demandas relativas a benefícios como auxílio por incapacidade, aposentadorias por idade e salário-maternidade. Segundo o Relatório Justiça em Números de 2023, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aproximadamente 49% das ações distribuídas na Justiça Federal têm natureza previdenciária, revelando não apenas a magnitude da litigiosidade, mas também a complexidade da articulação entre política pública e efetividade de direitos fundamentais sociais.

Esse fenômeno, que decorre muitas vezes da fragilidade instrutória dos pedidos administrativos, da rigidez procedural ou da ausência de diálogo institucional, compromete tanto a duração razoável do processo quanto a entrega tempestiva da tutela jurisdicional. Diante disso, o Conselho da Justiça Federal (CJF), em parceria com a Advocacia-Geral da União (AGU) e outros órgãos do sistema de justiça, passou a incentivar a adoção da chamada “Instrução Concentrada”, modelo de organização processual que busca reunir, desde o início da demanda, todos os elementos probatórios e periciais necessários à solução da controvérsia, viabilizando maior celeridade e segurança jurídica.

Nesse contexto, ganha relevância o papel da advocacia pública federal — notadamente da Procuradoria Federal junto ao INSS — na promoção de práticas que viabilizem a consensualidade e evitem litígios desnecessários. A atuação proativa na análise dos elementos dos autos, a participação em mutirões de conciliação, a emissão de pareceres orientadores e a articulação com os juízos dos JEFs têm contribuído para uma nova cultura processual, mais voltada à solução administrativa e à efetividade da política previdenciária. Como observa Streck (2020), “a excessiva formalização do direito não pode obscurecer sua função primordial: a realização concreta da justiça”.

O presente artigo tem como objetivo analisar o impacto das orientações jurídicas da advocacia pública na diminuição de processos judiciais, com foco nas ações previdenciárias propostas nos Juizados Especiais Federais. Busca-se avaliar a efetividade das medidas de Instrução Concentrada na celeridade processual e na promoção de acordos, discutir a consensualidade como ferramenta de desjudicialização e eficiência administrativa e relacionar dados estatísticos do CNJ com práticas da advocacia pública para propor melhorias no sistema. Parte-se da hipótese de que a articulação entre instrução probatória robusta, a consensualidade processual e a atuação técnica qualificada da advocacia pública representam um caminho viável e urgente para conter a judicialização excessiva e garantir a dignidade dos segurados.

A metodologia adotada é qualitativa e descritiva, com base na análise documental de dados estatísticos oficiais, atos normativos, orientações institucionais da AGU, além de referências doutrinárias sobre direito previdenciário, direito administrativo e técnicas de desjudicialização. A estrutura do trabalho será composta por cinco seções, além desta introdução. A primeira seção examina a judicialização previdenciária nos JEFs e suas causas; a segunda trata da Instrução Concentrada como estratégia de celeridade; a terceira analisa o papel da advocacia pública federal na promoção da consensualidade; a quarta interpreta os dados do CNJ à luz dessas práticas; e a última traz as considerações finais e propostas de aprimoramento institucional.



## 2 A JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

A judicialização previdenciária nos Juizados Especiais Federais representa uma das expressões mais evidentes do descompasso entre o sistema administrativo de concessão de benefícios e o direito fundamental à proteção social. O Brasil figura entre os países com os maiores índices de litigiosidade estatal, e, dentro desse cenário, os benefícios previdenciários lideram o volume de demandas. Segundo o *Justiça em Números 2023*, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), das 5,2 milhões de novas ações ajuizadas na Justiça Federal em 2022, quase metade diz respeito a matérias previdenciárias, com destaque para o Regime Geral de Previdência Social (CNJ, 2023).

Esse fenômeno não decorre apenas da alta demanda populacional por benefícios, mas também de falhas estruturais do próprio sistema administrativo. De acordo com o *Relatório Anual da Advocacia-Geral da União* (AGU), a ausência de uniformidade na análise de requerimentos, a deficiência na comunicação entre segurados e o INSS, bem como o número insuficiente de servidores para instrução adequada dos processos administrativos explicam grande parte da migração desses conflitos para o Judiciário (AGU, 2023). Muitos segurados só conseguem ver seu direito reconhecido por meio de decisão judicial, o que fere os princípios da eficiência e da dignidade da pessoa humana.

No âmbito dos Juizados Especiais Federais, criados pela Lei nº 10.259/2001 com o objetivo de promover celeridade e informalidade, o volume de ações tem se tornado um desafio para a concretização da missão institucional dessas unidades. Embora essas instâncias tenham competência para julgar causas de menor complexidade de até 60 salários mínimos, inclusive com prioridade para benefícios de natureza alimentar, os dados demonstram que o acúmulo processual tem comprometido sua efetividade. O tempo médio de tramitação de ações previdenciárias nos JEFs é de 746 dias, segundo levantamento do TRF2, e a taxa de congestionamento ultrapassa os 70% em algumas seções judiciais (TRF2, 2024).

A judicialização massiva compromete não apenas o funcionamento da máquina judiciária, mas também os próprios princípios constitucionais que regem a seguridade social. A Constituição Federal, em seu artigo 194, assegura a universalidade da cobertura e do atendimento, além da irredutibilidade do valor dos benefícios. Contudo, ao depender de um processo judicial moroso para acessar seu direito, o segurado vê a proteção estatal ser postergada de forma incompatível com sua necessidade concreta e imediata. Como alerta Sarlet (2021), a proteção social que chega tarde, em muitos casos, é proteção que não chega — especialmente quando se trata de populações vulneráveis.

Além disso, é necessário observar que esse cenário contribui para uma economia processual ineficiente. Como nota Becker (2020), os custos com a judicialização previdenciária são imensos, tanto para o Estado quanto para os segurados, refletem a necessidade urgente de políticas públicas voltadas à desjudicialização. A Advocacia Pública, nesse sentido, tem papel essencial, ao fomentar práticas preventivas e adotar posturas proativas em defesa do interesse público, viabilizando orientações normativas que promovam uniformidade e legalidade na concessão dos benefícios desde a esfera administrativa.

O enfrentamento da judicialização excessiva nos JEFs exige, portanto, uma atuação integrada entre o Poder Executivo, a Advocacia Pública e o Poder Judiciário. A expansão de práticas como os Núcleos de Ações Estruturais da AGU, o fortalecimento da instrução concentrada nos juizados e a implementação de fluxos que estimulem acordos com base em documentos proba-



tórios sólidos são caminhos promissores para reduzir a litigância. O uso de dados e inteligência institucional deve ser uma das bases para promover transformações efetivas, garantindo não só a redução da judicialização, mas principalmente a concretização de uma segurança social mais célere, digna e humanizada.

### **3 A INSTRUÇÃO CONCENTRADA COMO FERRAMENTA DE CELERIDADE PROCESSUAL**

A crescente judicialização das demandas previdenciárias, nos Juizados Especiais Federais (JEFs), tem exigido soluções inovadoras para garantir a celeridade e a eficiência processuais. Nesse contexto, a Instrução Concentrada surge como um procedimento que visa antecipar a produção de provas, especialmente orais, permitindo que sejam apresentadas no início do processo, muitas vezes por meio de gravações em vídeo. Essa abordagem busca reduzir a necessidade de audiências presenciais, agilizando a tramitação processual e promovendo a resolução mais rápida dos litígios.

A implementação da Instrução Concentrada tem se mostrado eficaz em diversas regiões do país. Na 3<sup>a</sup> Região, por exemplo, o projeto-piloto iniciado em Jales/SP resultou em uma adesão de 71,73% dos processos ao novo procedimento, com 58,89% dos casos resolvidos por meio de acordos. Em Registro/SP, a adesão foi de 45,95%, com 18% de acordos celebrados. Esses números indicam uma significativa redução no tempo de tramitação e um aumento na efetividade das soluções consensuais (Brasil, TRF3, 2025).

A Recomendação CJF n. 1/2025, emitida pela Corregedoria-Geral da Justiça Federal, orienta os tribunais a adotarem o modelo de Instrução Concentrada para processos de aposentadoria por idade rural, aposentadoria por idade híbrida e salário-maternidade para seguradas especiais. A medida visa padronizar e expandir a aplicação do procedimento, garantindo maior uniformidade e eficiência na tramitação dessas ações.

Além da 3<sup>a</sup> Região, outras regiões também têm adotado a Instrução Concentrada com resultados positivos. Na 1<sup>a</sup> Região, a Subseção Judiciária de Rio Verde/GO implementou o procedimento para ações de benefícios previdenciários de segurados especiais, permitindo a apresentação antecipada de provas e promovendo a conciliação entre as partes (Brasil, TRF1, 2023). Já na 4<sup>a</sup> Região, a Advocacia-Geral da União e o Tribunal Regional Federal estabeleceram um procedimento conjunto para agilizar acordos em ações previdenciárias, especialmente aquelas que envolvem a comprovação de tempo de trabalho rural (Brasil, AGU; TRF4, 2025).

A Instrução Concentrada também tem sido reconhecida como uma ferramenta que empodera a advocacia, conferindo aos advogados maior protagonismo na coleta e na apresentação de provas. Ao permitir que os profissionais reúnam e apresentem todas as provas documentais e testemunhais de forma antecipada, o procedimento promove uma atuação mais estratégica e eficiente, contribuindo para a resolução célere dos litígios.

Em síntese, a Instrução Concentrada representa uma inovação processual que tem contribuído significativamente para a celeridade e a eficiência na tramitação das ações previdenciárias nos JEFs. Sua adoção tem promovido a redução de audiências, o aumento de acordos e a entrega mais rápida da prestação jurisdicional, beneficiando tanto o Judiciário quanto os segurados que buscam a efetivação de seus direitos.



#### 4 O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL NA PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE

A Advocacia Pública Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) e suas procuradorias vinculadas, tem desempenhado um papel fundamental na promoção da consensualidade nas ações previdenciárias que tramitam nos Juizados Especiais Federais (JEFs). Essa atuação visa não apenas à defesa dos interesses da União, mas também à efetivação de direitos sociais, contribuindo para a redução da litigiosidade e para a celeridade na prestação jurisdicional.

Uma das iniciativas mais relevantes nesse contexto é o programa “Desjudicializa Prev”, lançado em parceria entre a AGU e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O programa tem como objetivo identificar ações judiciais relacionadas a temas previdenciários com jurisprudência consolidada, propondo acordos ou desistência de recursos, de modo a garantir o direito pleiteado pelo segurado sem a necessidade de prolongar o litígio. A expectativa é de que aproximadamente 137 mil ações deixem de ser ajuizadas anualmente em decorrência dessa iniciativa (AGU, 2024).

Além disso, a AGU tem investido na capacitação de seus membros para atuar de forma mais proativa na resolução consensual de conflitos. Eventos, a exemplo do 9º Congresso do Contencioso Tributário, realizado em 2025, destacaram a importância da consensualidade e da excelência no trabalho da advocacia pública, enfatizando a necessidade de uma postura mais colaborativa e eficiente na resolução de litígios (Brasil, AGU; PGFN, 2025).

A atuação da advocacia pública federal também se destaca na implementação de plataformas de resolução de conflitos previdenciários, conhecidas como ODR (*Online Dispute Resolution*). Essas plataformas visam ampliar o acesso à justiça e promover soluções mais ágeis e eficientes para os segurados, especialmente em casos de menor complexidade. Conforme destaca Suriani (2022), a ODR previdenciária representa um importante instrumento de modernização institucional, ao permitir a resolução consensual de litígios por meio de tecnologias digitais, fortalecendo a eficiência e a efetividade da atuação estatal. Nesse sentido, a utilização dessas ferramentas tem se mostrado uma via eficaz na promoção da consensualidade e na redução da sobrecarga do sistema judiciário.

A importância da consensualidade na atuação da advocacia pública também é reconhecida no Manual de Mediação e Conciliação na Justiça Federal, que destaca a necessidade de uma postura mais conciliadora por parte dos procuradores, visando à resolução eficiente dos conflitos e à efetivação dos direitos dos cidadãos (Conselho da Justiça Federal, 2023).

Portanto, mais do que reduzir litígios, a atuação da advocacia pública federal nos JEFs revela um processo de transformação cultural: o deslocamento de uma lógica puramente contenciosa para uma lógica de construção compartilhada de soluções. Programas como o Desjudicializa Prev, aliados ao uso de plataformas digitais e à capacitação de procuradores, evidenciam que a consensualidade está deixando de ser exceção para tornar-se política institucional voltada à concretização da dignidade e da eficiência administrativa.

## 5 CONCLUSÃO

Para aprimorar ainda mais o sistema, é fundamental investir na capacitação dos profissionais envolvidos, na ampliação do uso de tecnologias e na padronização de procedimentos. Além disso, é necessário fomentar a cultura da consensualidade e da resolução extrajudicial de conflitos, promovendo a efetivação dos direitos sociais de forma mais célere e eficiente.

Nesse sentido, conclui-se que os dados do relatório Justiça em Números 2023, divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, evidenciam que os litígios previdenciários continuam a ocupar posição de destaque no acervo das Justiças Federal e Estadual, revelando um cenário que exige respostas institucionais coordenadas. Nesse contexto, a atuação da advocacia pública, quando integrada a estratégias como a Instrução Concentrada e orientada à consensualidade, mostra-se fundamental para a efetiva desjudicialização e para a melhoria da eficiência administrativa. A articulação entre os dados empíricos e as práticas jurídicas adotadas reforça a necessidade de consolidar a advocacia pública como protagonista da transformação institucional rumo a um sistema mais célere, resolutivo e comprometido com a dignidade do cidadão.

A expansão dessas práticas para outras regiões e a padronização dos procedimentos podem contribuir significativamente para a melhoria da eficiência no julgamento das ações previdenciárias. A Recomendação CJF n. 1/2025 orienta os tribunais a adotarem o modelo de Instrução Concentrada para processos de aposentadoria por idade rural, aposentadoria por idade híbrida e salário-maternidade para seguradas especiais, visando à uniformização e à celeridade processual.

Portanto, a análise dos dados do CNJ evidencia a necessidade de uma atuação integrada entre o Poder Judiciário, a Advocacia Pública e os órgãos administrativos para a implementação de medidas que promovam a desjudicialização e a eficiência na prestação jurisdicional. A ampliação de programas de conciliação, a adoção de procedimentos como a Instrução Concentrada e o fortalecimento da atuação proativa da Advocacia Pública são caminhos promissores para a redução da litigiosidade e a efetivação dos direitos previdenciários dos cidadãos.

Diante da análise realizada, salienta-se que o fortalecimento da advocacia pública não deve restringir-se a medidas internas de gestão, mas envolver também a redefinição de seu papel estratégico na formulação e aplicação de políticas públicas voltadas à redução da litigiosidade. O uso sistemático de iniciativas como a Instrução Concentrada e a consolidação de fluxos de conciliação estruturados nos Juizados Especiais Federais demonstram que a atuação preventiva, articulada e resolutiva da advocacia pública pode impactar diretamente os índices de judicialização, gerando ganhos concretos em termos de eficiência administrativa e de acesso à justiça.

Para além do que já vem sendo construído, faz-se necessário que o Estado brasileiro invista de forma contínua na ampliação da cultura da consensualidade e na modernização institucional da advocacia pública. Isso inclui capacitação permanente, valorização profissional e integração efetiva com os demais atores do sistema de justiça. Somente com uma atuação comprometida, tec-



nicamente sólida e eticamente orientada, será possível concretizar o potencial transformador da advocacia pública na construção de uma justiça menos congestionada, mais acessível e compatível com os princípios constitucionais da eficiência, dignidade e razoável duração do processo.

Por fim, futuras pesquisas podem explorar o impacto dessas iniciativas na redução da litigiosidade, na satisfação dos segurados e na eficiência do sistema judiciário. Estudos comparativos entre diferentes regiões e análises qualitativas sobre a experiência dos usuários podem fornecer *insights* valiosos para o aprimoramento contínuo das práticas e políticas adotadas.

## REFERÊNCIAS

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU e CNJ lançam iniciativa para acelerar concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.** Brasília: AGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-cnj-lancam-iniciativa-para-acelerar-concessao-de-beneficios-previdenciarios-e-assistenciais>. Acesso em: 01 jan. 2025.

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU e TRF4 definem procedimento para agilizar acordos em ações previdenciárias.** Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-trf4-definem-procedimento-para-agilizar-acordos-em-acoes-previdenciarias>. Acesso em: 05 maio 2025.

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consensualidade, advocacia e trabalho de excelência no 9º Congresso do Contencioso.** Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2025/consensualidade-advocacia-e-trabalho-de-excelencia-no-9o-congresso-do-contencioso>. Acesso em: 06 jun. 2025.

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão da AGU – 2023.** Brasília: AGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 09 jan. 2025.

**BECKER, Lélio. Trabalho decente e segurança social:** fundamentos para um novo pacto civilizatório. Porto Alegre: LTr, 2020.

**BRASIL. Advocacia-Geral da União; Tribunal Regional Federal da 4ª Região. AGU e TRF4 definem procedimento para agilizar acordos em ações previdenciárias.** Brasília: AGU, 23 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-trf4-definem-procedimento-para-agilizar-acordos-em-acoes-previdenciarias>. Acesso em: 05 jun. 2025.

**BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Recomendação CJF n. 1/2025.** Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br>. Acesso em: 06 fev. 2025.

**BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2023:** ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 23 maio 2025.



BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região. **Justiça Federal em Rio Verde/GO cria fluxo para buscar acordos em processos de benefícios previdenciários.** São Paulo: TRF1, 14 dez. 2023. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/trf1/noticias/justica-federal-em-rio-verde-go-cria-fluxo-para-buscar-acordos-em-processos-de-beneficos-previdenciarios>. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3<sup>a</sup> Região. **Instrução Concentrada agiliza ações e amplia conciliações em Jales e Registro.** São Paulo: TRF3, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias-sjsp/Noticiar/ExibirNoticia/1665-instrucao-concentrada-agiliza-acoes-e-amplia-conciliacoes>. Acesso em: 05 jun. 2025.

CONJUR. **Instrução concentrada será usada em tribunais além do TRF-3.** São Paulo: Conjur, 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-abr-09/modelo-de-instrucao-usado-no-trf-3-sera-ampliado-a-outros-tribunais/>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Manual de Mediação e Conciliação na Justiça Federal.** Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ e AGU lançam iniciativa para acelerar concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-agu-e-pgf-lancam-iniciativa-para-acelerar-concessao-de-beneficios-previdenciarios-e-assistenciais/>. Acesso em: 03 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização de benefícios previdenciários cresce no Brasil.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judicializacao-de-beneficios-previdenciarios-cresce-no-brasil/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – o Estado Democrático de Direito?** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SURIANI, Fernanda. ODR Previdenciária. **Revista da AGU**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 107-124, jul./set. 2022. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3128/2316>. Acesso em: 25 maio 2025.



**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1<sup>a</sup> REGIÃO. Justiça Federal em Rio Verde/GO cria fluxo para buscar acordos em processos de benefícios previdenciários.** Rio Verde, 2023. Disponível em: <https://trf1.jus.br/trf1/noticias/justica-federal-em-rio-verde-go-cria-fluxo-para-buscar-acordos-em-processos-de-beneficios-previdenciarios>. Acesso em: 15 maio 2025.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2<sup>a</sup> REGIÃO. Judicialização de benefícios previdenciários cresce no Brasil.** 2024. Disponível em: <https://www.trf2.jus.br>. Acesso em: 02 jun. 2025.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3<sup>a</sup> REGIÃO. Instrução Concentrada:** Tribunal Regional Federal da 3<sup>a</sup> Região. São Paulo: TRF3, 2024. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/gaco/instrucao-concentrada>. Acesso em: 10 jan. 2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License





.....

# A REPRESENTATIVIDADE INDÍGENA EM CARGOS ELETIVOS NA POLÍTICA BRASILEIRA

.....

## *INDIGENOUS REPRESENTATION IN ELECTED POSITIONS IN BRAZILIAN POLITICS*

Gabriela Navarro Sartori<sup>1</sup>  
Júlia Schettino Raymundo<sup>2</sup>  
Josimar Gonçalves Ribeiro<sup>3</sup>

---

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A visão eurocêntrica enraizada na cultura brasileira, 2 Apagamento dos indígenas na história do Brasil, 3 Democracia Representativa, 4 Democracia no Brasil, 5 Representatividade Indígena, 6 Abordagem científica, 7 Análise de Dados, 8 Conclusão; Referências

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pelo do IF Sudeste MG, Campos Rio Pomba. E-mail: sartorigabriela8@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-1270-2646>

<sup>2</sup> Graduanda em Direito IF Sudeste MG, Campus Rio Pomba. E-mail: juliasraymundo@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-4433-4442>

<sup>3</sup> Professora efetiva do IF Sudeste MG, Campus Avançado Cataguases. Doutora em Estudos de Linguagens (CEFET-MG), Mestre em Educação (UCP-Petrópolis), Graduada em Letras (FAA-Valea/RJ, USS (Vassouras/RJ). E-mail: josimar.ribeiro@ifsudestemg.edu.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5487661834509802>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9144-2207>

**RESUMO:** Este artigo busca quantificar e comparar o número de indígenas e brancos eleitos e não eleitos na política brasileira entre os anos de 2014 a 2024, analisando fatores históricos que contribuíram para a exclusão indígena dos processos políticos. A pesquisa adota uma abordagem quali-quantitativa, com objetivo explicativo e procedimento documental. São discutidas as ideias de Tylor (1871), que classificou sociedades como primitivas, bárbaras e civilizadas com base em fatores culturais, o que resultou na estigmatização dos povos tradicionais como “atrasados” e “preguiçosos”, legitimando sua exclusão. Além disso, Urbinati (2006) destaca a representatividade política como essencial nos Estados Democráticos, garantindo direitos por meio de representantes. A análise revela uma disparidade significativa entre candidatos indígenas e brancos, refletindo o eurocentrismo na cultura brasileira. Contudo, observa-se um aumento gradual na participação e eleição de indígenas, indicando maior interesse e engajamento desses povos na política.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia. direitos povos indígenas. participação indígena na política. política brasileira. representatividade Indígena.

**ABSTRACT:** *This article aims to quantify and compare the number of Indigenous and white candidates elected and not elected in Brazilian politics between 2014 and 2024, analyzing historical factors that contributed to the exclusion of Indigenous peoples from political processes. The research adopts a qualitative-quantitative approach, with an explanatory objective and a documentary procedure. The study discusses the ideas of Tylor (1871), who classified societies as primitive, barbaric, and civilized based on cultural factors, leading to the stigmatization of traditional peoples as “backward” and “lazy,” legitimizing their exclusion. Additionally, Urbinati (2006) highlights political representation as essential in democratic states, ensuring rights through representatives. The analysis reveals a significant disparity between Indigenous and white candidates, reflecting Eurocentrism in Brazilian culture. However, there is a gradual increase in Indigenous participation and election, indicating greater interest and engagement of Indigenous peoples in politics.*

**KEYWORDS:** *democracy. indigenous peoples' rights. Indigenous participation in politics; Brazilian politics; Indigenous representation.*



## INTRODUÇÃO

O sistema político brasileiro é uma democracia, na qual os representantes exercem o poder. No entanto, a titularidade do poder é do povo, mas quem é o povo brasileiro? Os indígenas não contam com representatividade nos cargos eletivos políticos, como se poderá concluir ao fim deste artigo, uma vez que cada indivíduo está interessado em defender aquilo que o beneficia (ou protesta contra aquilo que o prejudica), e quem está no poder em grande maioria não são os indígenas.

Os representantes do “povo” defendem apenas o povo que é “semelhante a ele”, ou seja, um empresário defende aquilo que irá beneficiar as empresas, já um cafeicultor irá promover políticas que beneficiem os agricultores. Logo, para que de fato exista uma representatividade, é necessário modificar esse sistema político. Nesse aspecto, os indígenas, ao longo dos anos, começaram a se preocupar em participar da política para defenderem os seus direitos.

Os indígenas, mesmo podendo se candidatarem às eleições, não conseguem tanto apoio para se elegerem, pois existe a concepção de que eles não são capazes e são inferiores. Isso é decorrente da visão eurocêntrica enraizada na cultura brasileira, como explica Laraia (2001). Sendo assim, vale abordar as causas e as consequências da falta de eleitos indígenas na política brasileira.

Urbinati (2006), a princípio, aponta que a representatividade política pode ser compreendida como ato fundamental de um Estado Democrático. Nesse sentido, percebe-se que, ao se diminuir a representação de um determinado povo, esse estado democrático de direito entra em desequilíbrio, visto que não garantirá os direitos prescritos.

Taylor (1871) propôs que a diversidade cultural era consequência dos estágios de evolução das culturas, classificando-as de forma hierárquica, utilizando a cultura europeia como base para essa classificação. Diante disso, os povos indígenas foram classificados como inferiores, incapazes e desqualificados. Por esse fato, não conseguem apoio para adentrar no meio político, além da não garantia de seus interesses.

Percebe-se que os conceitos apresentados têm grande pertinência com o problema de pesquisa, pois, ao tratar de representação, Urbinati (2006) entende que uma nação democrática deve assegurar a qualquer cidadão seus direitos de participação no meio político. Entretanto, como constatado no fim deste artigo, no Brasil há uma falha em garantir essa efetiva participação dos indígenas na política.

O objetivo geral desta pesquisa é mapear a participação indígena na política do Brasil entre os anos de 2014 a 2024, enquanto os objetivos específicos são: identificar e analisar os principais fatores históricos que contribuíram para a exclusão dos povos indígenas dos processos políticos ao longo do tempo; quantificar os candidatos (eleitos e não eleitos) indígenas e brancos no período delimitado na pesquisa; além de comparar a quantidade de eleitos indígenas e brancos.

A justificativa para a escolha do tema baseia-se no marco significativo alcançado no ano de 2023 com a criação do Ministério dos Povos Indígenas. No entanto, é importante destacar que o período de análise abrange apenas os anos especificados. Isso ocorre devido à ausência de dados disponíveis de eleições anteriores a 2014 no *site* do Tribunal Superior Eleitoral, plataforma utilizada para a coleta de informações. Apesar de ser possível encontrar outros *sites* que disponibilizam dados anteriores, não há completa certeza sobre os dados apresentados. Diante disso, optou-se por analisar apenas os dados fornecidos pelo *site* escolhido.

Para a melhor compreensão do tema, a abordagem científica adotada foi uma abordagem que combina aspectos qualitativos e quantitativos. O objetivo da pesquisa busca explicar as questões relacionadas à falta de participação indígena na política. Para atingir esse propósito, os procedimentos adotados se concentram na análise de documentos relevantes. A análise dos dados será conduzida por meio da abordagem de análise de conteúdo, segundo Bardin (1979).

Ao fim deste estudo, esperamos contribuir para um debate sobre a representação indígena na política, estimulando reflexões acerca dos conceitos sociais e filosóficos que norteiam a política brasileira. É essencial entender a importância da participação de indígenas na política, além de abraçar a causa desse povo.

## 1 A VISÃO EUROCÊNTRICA ENRAIZADA NA CULTURA BRASILEIRA

As grandes navegações foram viagens exploratórias dos povos da Europa pelo mundo. Durante esse período, tiveram contato com diferentes povos e culturas. Por conta disso, querendo entender o mundo ao seu redor, os estudiosos começaram a estudar sobre as espécies, povos e culturas.

Com base nas descobertas da época, Tylor (1871) defendia que a diversidade cultural era fruto dos diversos estágios de evolução da cultura. Para ele, todas as culturas passariam por um mesmo estágio de evolução, porém, em períodos diferentes. Diante disso, dividia as sociedades conforme alguns fatores culturais (quanto à subsistência, religião, divisão de tarefas e organização política): povos primitivos, bárbaros e civilizados.

Devido às grandes Navegações, o povo europeu teve contato com os habitantes da terra de Pindorama (nome dado pelos indígenas, habitantes originais da terra), que posteriormente foi chamada de Brasil. Nesse contexto, a cultura portuguesa e a visão eurocêntrica foram inseridas nos nativos por meio da catequização. Consequentemente, essa visão se espalhou no tecido social, promovendo o preconceito com o tipo de organização que não era a *civilizada*.

Sob esse viés, o senso comum dos brasileiros é tratar os povos tradicionais como ultrapassados e preguiçosos, uma vez que sua organização cultural e social difere da comum, sendo estas as justificativas para a extermínio desse povo (direta ou indiretamente). Ante o exposto, o povo indígena, visto como inferior e preguiçoso, é uma das vítimas da herança cultural eurocêntrica enraizada na população brasileira. Segundo Laraia (2001),

A nossa herança cultural, desenvolvida através de inúmeras gerações, sempre nos condicionou a reagir depreciativamente em relação ao comportamento daqueles que agem fora dos padrões aceitos pela maioria da comunidade. Por isso, discriminamos o comportamento desviante (Laraia, 2001, p. 67).

Isso pode ser comprovado pelo Código Civil de 1916, que determinava no art. 6º, inciso III, que os indígenas eram relativamente incapazes. Ou seja, não estão capacitados absolutamente para exercer os atos da vida civil. Nessa lógica, a herança cultural eurocêntrica explica a naturalização da morte desses povos e o descaso com a defesa dos seus direitos, pois essa ideologia foi disseminada no tecido social.

Diante disso, é possível analisar os eventos históricos que ocorrem no Brasil, visto que os conceitos tratados anteriormente explicam as medidas tomadas pelos governantes e pela po-



pulação com relação aos indígenas. Nesse aspecto, a reforma agrária, durante o governo militar no Brasil (1964-1985), atendeu mais a uma lógica militar do que à da redistribuição de terras em si. O objetivo era promover uma maior ocupação do território brasileiro principalmente das regiões do Norte (Os indígenas não estavam ocupando esse território?<sup>4</sup>) e Centro-oeste. Porém, não foram criadas as infraestruturas necessárias para a ida e permanência das famílias nessas regiões, o que mais tarde seria criado. Por conta dos projetos de desenvolvimento da ditadura militar, a sobrevivência dos povos indígenas estava ameaçada.

Após isso, devido ao Ciclo da borracha<sup>5</sup>, muitos seringueiros passaram a ocupar a área da floresta em busca de explorar a borracha. Posteriormente, houve a descoberta de minérios na região, o que intensificou a ida de mineradores para o território indígena. Ante o exposto, é importante ressaltar que, ao longo dos anos, os brancos começaram a tratar a floresta como sendo um local a ser explorado e ocupado, sem se preocupar com os indígenas e sua saúde. As queimadas, desmatamento, intoxicação dos solos e das águas com mercúrio são as provas da preocupação dos brancos, que era enriquecer.

## **2 APAGAMENTO DOS INDÍGENAS NA HISTÓRIA DO BRASIL**

O apagamento dos indígenas da história do Brasil é um fato que remonta à colonização, visto que a participação dos indígenas e seus direitos foram negligenciados e minimizados. A chegada dos europeus na América resultou em grandes desafios e consequências que vigoram até os dias atuais. No primeiro momento, o contato entre eles gerou um choque de culturas, visto que havia entre os europeus e os indígenas diferenças de línguas, culturas, religião e organização social.

Durante esse período, os indígenas foram violentados, desrespeitados e explorados pelos europeus. Inicialmente, os europeus exerceram domínio sobre os indígenas, o que ocasionou na perda de autonomia desses povos. Dominados, foram submetidos a trabalhos forçados, conflitos armados e violência, resultando em perda significativa de vidas e culturas.

Ademais, práticas, crenças e línguas nativas foram consideradas inferiores, causando uma supressão das tradições e a perda de identidade cultural entre os povos indígenas. Diante desse cenário, esse povo passou a lutar pelo reconhecimento de suas terras e culturas, assim como buscar a efetivação de direitos previstos na Carta Magna. Contudo, enfrentam obstáculos, visto que ainda hoje, na sociedade brasileira, os indígenas são marginalizados e invisibilizados.

A falta de uma representação considerável dos povos indígenas em posições de poder, na mídia e na cultura popular levou e continua levando ao descaso desses povos nos contextos sociais contemporâneos. É crucial destacar a importância de líderes e comunidades, a exemplo de Mário Juruna, que passaram a lutar com o objetivo de reivindicar seus direitos, buscar representação política e influenciar diretamente na formulação de políticas que os afetam.

<sup>4</sup> As autoras desse trabalho, diante dessa condição logística militar, questionam a política de ocupação territorial adotada pelo governo, considerando a presença prévia dos povos indígenas nessas terras.

<sup>5</sup> O *boom* da borracha refere-se a um período de intenso crescimento econômico impulsionado pela exploração e comércio da borracha natural, que ocorreu durante o final do século XIX e início do século XX, na região norte do país. Sobre esse assunto, leia: SOUZA, Reginaldo José de; LINDO, Paula Vanessa de Faria. Integração econômica da Amazônia no contexto de um Brasil dual: do ciclo da borracha à implantação da rodovia BR-163. *Revista Formação*, v. 1, n. 16, p. 70-83.



Mário Juruna foi o primeiro líder indígena a assumir um cargo de Deputado Federal no Brasil. Nascido em 1942 na tribo Xavante Namunkurá, Mato Grosso, lá permaneceu até seus dezenas anos sem contato com a sociedade branca. Criado em um contexto de desafios enfrentados por comunidades indígenas, Juruna tornou-se um líder ativista e, entre 1960 e 1970, começou a se envolver em protestos e mobilizações para chamar a atenção para as condições precárias vivenciadas pelos Xavantes e outros povos nativos.

Em 1983, período da ditadura militar, deu início a sua jornada na política. No Congresso Nacional, tornou-se defensor dos direitos fundamentais dos indígenas, lutando pela demarcação de terras e preservação de suas culturas. A trajetória de Juruna instaurou a visibilidade dos problemas enfrentados pelos nativos, evidenciando a importância da representação desse povo na política.

### 3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A Constituição Federal de 1988 institui a democracia como regime político do Estado brasileiro, adotando o modelo representativo como forma de governo. Segundo Santana Junior (2022, p. 6), é necessário distinguir democracia do modelo representativo, pois esses não são conceitos sinônimos. Enquanto a democracia refere-se ao “governo do povo”, fundamentado na participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões, o sistema representativo transfere essa função a representantes eleitos, responsáveis por atuar em nome da coletividade.

Sob esse viés, a democracia representativa surgiu como uma resposta à impossibilidade prática da democracia direta, modelo que vigorava na Grécia Antiga, em que os cidadãos deliberavam pessoalmente sobre os rumos da cidade. Como observa Kierecz (2020), o sistema representativo surgiu da necessidade de adaptar a participação na política à realidade de Estados extensos e populosos, nos quais a tomada de decisões diretas por todos se tornou inviável. Desse modo, a representação política passou a ser vista como um meio de garantir a participação popular por meio da escolha de representantes, estes que atuariam em nome do povo nas tomadas de decisões. Esse modelo se consolidou especialmente a partir do século XVIII, no contexto das revoluções liberais, momento em que o ideal de cidadania foi associado à liberdade individual e à limitação do poder estatal, substituindo as deliberações diretas pela delegação do poder político a representantes eleitos.

Nesse aspecto, Nadia Urbinati (2006) destaca que a democracia participativa e a representativa devem atuar de forma complementar: a primeira amplia o alcance da segunda, garantindo que a representação política não se restrinja às elites, mas incorpore vozes historicamente marginalizadas, como as dos povos indígenas. Desse modo, fortalecer a representatividade e a participação plural é condição indispensável para transformar a democracia formal em uma democracia substantiva, efetivamente comprometida com a igualdade e a justiça social.

Dessa forma, no modelo representativo, os eleitos pelo povo passam a exercer o poder político com autonomia em relação aos seus eleitores, podendo deliberar conforme seu próprio juízo. Entretanto, o simples ato de votar em representantes não é suficiente para eliminar as desigualdades sociais, pois estas estão profundamente enraizadas na estrutura econômica, política e cultural da sociedade. Em uma democracia representativa, o voto é um instrumento de participação, mas não garante, por si só, a efetivação da igualdade material. Isso ocorre porque, muitas vezes, os representantes eleitos tendem a defender os interesses de grupos aos quais pertencem ou com os quais mantêm vínculos ideológicos e econômicos, reproduzindo, assim, as assimetrias



de poder existentes. Sob essa ótica, Kierecz (2016) explica que os representantes não estão vinculados às opiniões do povo que os elegeu, assim têm liberdade para votar e se manifestarem de forma livre no meio parlamentar.

Essa autonomia dos eleitos tem produzido efeitos negativos no contexto brasileiro, especialmente para os povos originários, uma vez que suas demandas raramente encontram espaços nas tomadas de decisões. Ao se distanciarem dos interesses coletivos e priorizarem grupos sociais semelhantes a si, os representantes acabam perpetuando a invisibilidade política dos indígenas, que permanecem excluídos das instâncias decisórias e com seus direitos negligenciados. Dessa forma, a democracia representativa, em vez de garantir a igualdade dos membros da sociedade, tem reforçado o cenário de exclusão e silenciamento histórico dos povos originários.

Ainda assim, a ampliação da participação política, entendida não apenas como o direito de votar e ser votado, mas também como o envolvimento ativo em processos deliberativos, conselhos, movimentos sociais e espaços de escuta pública, é fundamental para o fortalecimento da democracia e para a construção de uma sociedade mais justa. Logo, quanto mais diversos forem os sujeitos que participam das decisões coletivas, maiores são as possibilidades de formular políticas públicas que considerem realidades distintas e promovam a redução das desigualdades estruturais.

#### **4 DEMOCRACIA NO BRASIL**

A democracia é um sistema de governo em que o poder é exercido pelo povo, pois este tem a garantia das tomadas das decisões políticas. Esse regime assegura a proteção dos Direitos Humanos, que são fundamentais, como a liberdade de expressão e as oportunidades de participação na vida política, econômica e cultural da sociedade.

Desde o período colonial até os dias atuais, a construção de um sistema democrático tem sido um processo difícil, já que é influenciado por eventos políticos, sociais e econômicos. No período colonial, a democracia era tida como impossível, visto que o Brasil se encontrava sob domínio colonial português, sendo inexistente a participação da população nas decisões políticas. Após 1822, com a Independência, o Brasil se torna Império, mas ainda assim, a democracia era algo distante, já que o poder era concentrado nas mãos do imperador.

Em 1889, inicia-se a transição da Monarquia para a República. No primeiro momento, instaurou-se no país a República Velha, que causava esperança de mudança. Esse espaço de tempo não levantou a democracia, mas transferiu o poder das oligarquias rurais do Império para as elites que controlavam a política. Com a insatisfação da população pelo sistema oligárquico, em 1930, Getúlio Vargas, por meio da Revolução de 30, entra no poder promovendo avanços trabalhistas e sociais. Apesar de algumas melhorias, o governo de Vargas, Estado Novo, exerceu um mandato autoritário, restringindo liberdades civis e concentrando poder em seu domínio.

Pós-Estado Novo, a democracia começava a surgir, porém, por conta de um Golpe Militar em 1964, a Ditadura tomou conta de todo país por anos, tornando-se um marco na história do Brasil. A sociedade era baseada em repressão política, censura e violação dos direitos humanos, o que resultou na queda dos valores democráticos. Depois de longos anos, Ernesto Geisel é eleito no Brasil de forma indireta para presidente da República. Geisel iniciou um lento processo de abertura política, pois acreditava que o regime militar vigente na época seria um período tardio para se alcan-

çar o Liberalismo. Seu governo proporcionou a diminuição da censura dos meios de comunicação e realizou eleições diretas para deputados, senadores e vereadores. No entanto, seu mandato chega ao fim em 1979, quando João Batista Figueiredo entra no poder e permanece até 1985.

O processo de redemocratização brasileira teve início em 1985, após o fim da ditadura militar brasileira, com a posse do primeiro presidente civil, José Sarney (devido ao falecimento do então nomeado Tancredo Neves), por meio de sistemas de eleições indiretas. José Sarney convocou a Assembleia Nacional Constituinte para que fosse elaborada uma nova constituição. Em 1988, é promulgada uma nova constituição, pautada no Estado de Direito Democrático, garantindo a democracia, a cidadania e a igualdade de direitos a todos.

Após a promulgação da Constituição, foi implementado o Código Civil de 2002, que trouxe uma alteração significativa em relação à capacidade jurídica dos indígenas. Nesse novo código, os indígenas são tratados de forma equivalente aos não indígenas, sendo que a única consideração para determinar a capacidade jurídica é a idade. Portanto, à medida que a sociedade avança, a concepção de que os povos indígenas são iguais aos demais cidadãos está sendo disseminada.

## 5 REPRESENTATIVIDADE INDÍGENA

O princípio de representatividade política é um ato fundamental nos Estados Democráticos, é por meio desse princípio que os cidadãos delegam o poder e a autoridade a indivíduos eleitos para agir em seu nome e em prol dos interesses públicos. Urbinati (2006), teórica política, em sua obra, *Representative democracy*, a partir da revisão crítica do livro de Rousseau (1978). Esse trabalho trata sobre o princípio de representatividade com a ideia de soberania, deixando explícito que a vontade soberana é um ato que é expresso de forma unificada e indivisível, portanto, não há transferência de soberania para os representantes, como posto por Rousseau.

Para o autor, o princípio representativo se distancia do conceito democrático, visto que os representantes podem agir em função de seus próprios interesses, deixando de lado as necessidades sociais do povo. Urbinati (2006) discorre que para uma reintegração de representatividade democrática é necessário basear-se no conceito tradicional de soberania popular, que prevê de acordo com a Constituição Federal que todo o poder emana do povo. Portanto, o povo é titular da soberania, mas não é ele que vai exercê-la, e sim seus representantes. Sob esse viés, cabe aos eleitos representar o povo de forma a cumprir o seu papel que lhes foi atribuído.

[...] o representante está inevitavelmente relacionado com o representado não apenas porque depende da designação ou escolha deste último, mas também porque está sob a inspeção ou vigilância monitorada do representado (Alonso; Keane; Merkel, 2011, p. 27).

Sob contexto, tem-se que os cidadãos, ao decidirem seus representantes, devem acompanhar o que está sendo feito por eles, o que não ocorre com frequência no Brasil. Em contrapartida, os representantes devem garantir os interesses do povo, não os individuais. No entanto, as identidades desse povo brasileiro instigam questões importantes, particularmente no que diz respeito à falta de representatividade dos indígenas em cargos eletivos políticos. Isso ocorre porque, em sua maioria, os que ocupam cargos de poder não são indígenas, e cada indivíduo tende a advogar por interesses que lhe são próximos, seja em benefício próprio ou em protesto contra prejudicar a si. Os representantes do “povo” geralmente concentram seus esforços em defender aqueles que



se assemelham a eles. No Brasil, desde o primeiro momento, os indígenas eram restringidos a participarem da política, já que as autoridades coloniais das Américas detinham o poder político, portanto, não se preocupavam em consultar ou incluir os indígenas nos assuntos políticos.

De acordo com camara.leg.br (aqui é preciso inserir o modo correto de citar, ou se trata de um PL ou de uma Lei, é preciso inserir na referência ao final), “para que seja aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados um Projeto de lei e medida provisória, necessita-se de maioria simples de votos favoráveis dos deputados presentes na sessão (desde que presentes pelo menos 257 deputados, o que corresponde à maioria absoluta presente)”.

Portanto, fica evidente a discrepância entre a presença de candidatos indígenas nas eleições e sua efetiva representação. Esse cenário é verificado no censo promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com o censo de 2010, no Brasil havia o total de 190.828.145 habitantes. Já no ano de 2022, constata-se que 203.536.831 pessoas habitam no país. Portanto, os dados demonstram que em 2010, 0,5%<sup>6</sup> e, em 2022, 0,8% dessa população eram indígenas, ou seja, somente 0,5% e 0,8% participaram das eleições com o intuito de eleger os seus semelhantes. (O IBGE deve constar nas referências, pois os dados foram citados)

Isso destaca a necessidade de reavaliar o sistema político e promover uma maior inclusão de vozes diversas. A teoria de Urbinati (2006) ressalta a importância dos representantes agirem em nome do povo como um todo, não apenas de seus interesses pessoais, o que deve ser um lembrete constante para os eleitos. Além disso, a vigilância ativa por parte dos cidadãos é essencial para garantir que seus representantes cumpram suas obrigações.

## 6. ABORDAGEM CIENTÍFICA

A metodologia utilizada neste artigo foi uma abordagem quali-quantitativa, que, como define Knechtel (2014, p. 106), “[...] interpreta as informações quantitativas por meio de símbolos numéricos e os dados qualitativos mediante a observação, a interação participativa e a interpretação do discurso dos sujeitos (semântica)”. Tendo em vista o conceito, busca-se analisar os dados e interpretá-los conforme os conceitos abordados anteriormente.

O objetivo aborda questões explicativas, conforme apresenta Gil (2002, p. 42): “[...] identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”. Nesse sentido, o propósito central é compreender e esclarecer os elementos que colaboraram para a falta de participação indígena nos cargos eletivos políticos.

Os procedimentos adotados são documentais, como aponta Gil (2002, p. 45):

Apenas cabe considerar que, enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes são constituídas sobretudo por material impresso localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Há, de um lado, os documentos “de primeira mão”, que não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos etc. (Gil, 2002, p. 45).

<sup>6</sup> Consulta dos dados: Acesse o site IBGE.gov.br. No site, na barra de pesquisa, busque por: censo demográfico. Nos resultados, clique em: censo 2022-Censo Demográfico. Feito isso, no canto esquerdo, clique em: População por raça ou raça; logo, clique em: publicação e após nos resultados. Por fim, desça e faça *downloads* no conteúdo.

Diante disso, a presente pesquisa é documental, pois todos os dados foram obtidos no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para a coleta de dados, foram seguidos os seguintes procedimentos: a) acessar o *site* referenciado no estudo; b) selecionar, no conjunto de dados, “candidaturas”; c) selecionar a seção “perfil da candidatura”; d) escolher o ano da eleição de interesse; e) para verificar os candidatos eleitos selecione nos filtros “Situação da totalização”.

Para uma melhor comparação, foi feita a seguinte organização dos dados coletados: eleições municipais, que elegem um prefeito, um vice-prefeito e vereador (as eleições de 2024, 2020 e 2016 serão analisadas); e eleições federais e estaduais, que elegem os cargos de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, estadual e distrital (as eleições de 2022, 2018 e 2014 serão analisadas). Diante disso, os dados a serem utilizados e analisados são os seguintes:

**Tabela 1:** Eleições municipais

Ano	Classificação Racial	Candidatos	Candidatos Eleitos
<b>2024</b>	Branca	217.021	37.575
	Indígena	2.578	261
<b>2020</b>	Branca	267.911	38.142
	Indígena	2.216	199
<b>2016</b>	Branca	255.688	40.418
	Indígena	1.715	184

Fonte: Elaborado pelas autoras

**Tabela 2:** Eleições estaduais e federais

Ano	Classificação Racial	Candidatos	Candidatos Eleitos
<b>2022</b>	Branca	14.140	1.124
	Indígena	186	9
<b>2018</b>	Branca	15.241	1.266
	Indígena	133	1
<b>2014</b>	Branca	14.373	1.272
	Indígena	85	1

Fonte: Elaborado pelas autoras



## 7 ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados consistirá na aplicação inspirada em alguns conceitos da Análise de Conteúdo, segundo Bardin (1979), por meio da análise de dados, é possível não apenas identificar padrões e tendências, mas também compreender as relações de causa e efeito subjacentes às características das comunicações. Composta de três etapas principais, a Análise de Conteúdo de Bardin (1979) é organizada em: a) pré-análise do conteúdo; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Inicialmente, houve uma investigação do meio de comunicação que serviria de fonte para os objetos da análise. O escolhido foi o site do TSE, por se tratar de um veículo *online*, gratuito, que oferece ferramentas de buscas precisas. O recorte temporal se explica pela falta de dados precisos das eleições anteriores a 2014.

Posteriormente, à parte preliminar, a segunda fase do percurso metodológico foi confirmar o problema de pesquisa: por que há falta de participação indígena na política do Brasil? Para isso, foram elaboradas as tabelas que definiam os candidatos e eleitos indígenas e brancos; em segundo, compararam-se quantitativamente os dados coletados.

Para analisar os dados, eles foram divididos em duas categorias: Categoría A, que engloba os dados referentes às eleições municipais, e Categoría B, que inclui as eleições federais e estaduais. Essa divisão permite uma análise mais específica e focada em cada nível de eleição, facilitando a compreensão e interpretação dos resultados.

Ao analisar a categoria A, observa-se que as tabelas das eleições municipais do mesmo ano revelam uma notável discrepância entre a quantidade de candidatos brancos e indígenas, bem como na quantidade de candidatos eleitos. Essa disparidade reforça a falta de representação e participação efetiva dos povos indígenas na política brasileira. Essa lacuna pode ser compreendida por intermédio dos conceitos discutidos anteriormente, sobretudo em relação à visão eurocêntrica que está profundamente enraizada na cultura brasileira, dificultando a inclusão dos indígenas no cenário político.

No entanto, ressalta-se que, ao analisar as tabelas de eleições municipais de diferentes anos, percebe-se um aumento de aproximadamente 8,15%<sup>7</sup> na quantidade de eleitos indígenas comparando as eleições de 2016 com as de 2020. Já na quantidade de candidatos, há um aumento de aproximadamente 29,21%. Comparando-se o ano de 2020 com 2024, há um aumento de aproximadamente 31,15% na quantidade de eleitos indígenas. Já na quantidade de candidatos, há um aumento de aproximadamente 16,34%. Isso sugere que, com o passar do tempo, há um crescimento no interesse e na vontade dos povos indígenas em participarem ativamente da política. Mesmo que esse aumento represente apenas um pequeno percentual, significa que há um movimento em direção a uma maior representação e voz política para os povos indígenas no Brasil.

Ao analisar a categoria B, percebe-se que o mesmo cenário se repete na esfera das eleições federais e estaduais: há uma disparidade entre a quantidade de candidatos brancos e indígenas, além da quantidade de candidatos eleitos. Porém, com o avanço do tempo, há um aumento gradativo de ambos os parâmetros, com relação aos indígenas. Pode-se perceber que não houve

<sup>7</sup> Para calcular a percentagem de aumento, foi utilizada a seguinte conta:  $\frac{(\text{Valor final} - \text{Valor inicial})}{\text{Valor inicial}} \times 100$ .



aumento na quantidade de eleitos indígenas comparando as eleições de 2014 com as de 2018. Já na quantidade de candidatos, há um aumento de aproximadamente 56,47%. Comparando-se as eleições de 2018 com as de 2022, há um aumento de 800% na quantidade de eleitos indígenas. Já na quantidade de candidatos, há um aumento de aproximadamente 39,85%. Todavia, é importante reconhecer que, apesar desse progresso, ainda existe uma desproporção significativa que precisa ser abordada.

Destaca-se que não houve separação entre as eleições estaduais e federais, uma vez que os dados estão dispostos em conjunto na plataforma utilizada para coletá-los. Além disso, a divisão das eleições municipais em prefeito, vice-prefeito e vereador, e das eleições federais nos cargos de presidente e vice-presidente da República, não seria uma abordagem mais próxima ao povo indígena para analisar os dados. Isso se deve ao fato de que, se analisados separadamente, os números já baixos se tornariam ainda menores, o que diminuiria a utilidade da análise.

Outro ponto a considerar na análise é a situação de presidente e governador. Esses cargos precisam de muitos votos e, ao verificar o quantitativo de indígenas no território brasileiro atualmente, o cenário se torna mais complexo.

Ainda é importante considerar que, na política, é comum iniciar-se ocupando cargos locais para, posteriormente, concorrer a cargos estaduais ou federais. Portanto, mesmo que haja um número muito pequeno, ou quase nenhum, de participantes concorrendo a cargos estaduais e federais, isso pode refletir o padrão de progressão na carreira política, na qual a atuação inicial se concentra em níveis mais locais antes de alcançar esferas mais amplas de governança.

Essa evolução é fruto, provavelmente, de um crescente reconhecimento da importância da inclusão e representação dos povos indígenas na esfera política brasileira, indicando um caminho de maior diversidade e pluralidade no cenário político do país. Nesse contexto, destaca-se que ainda há um desequilíbrio da representação.

## 8 CONSEQUÊNCIAS DA FALTA DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A pouca visibilidade dos nativos na história do Brasil é um feito que comprova a existência de um racismo indígena na sociedade brasileira. Os originários que só tinham a função de trabalho para os colonos, ainda nos dias atuais, por muitos são considerados incapazes de exercer atividade que os não indígenas realizam, como exemplo, atuar como representantes do povo em um governo. Essa visão existente sobre os indígenas é o que prevalece nos períodos de eleições, por esse fator os representantes indígenas não conseguem alcançar a quantidade de votos necessária para que sejam eleitos. Em razão disso, a baixa representação dos indígenas na esfera política brasileira desencadeia uma série de consequências profundas que afetam tanto os povos indígenas, que vivem agrupados em comunidades, quanto aqueles que estão integrados na sociedade.

Uma das consequências mais evidentes é a sua marginalização. Ao serem excluídos do sistema político, os indígenas, como consequência, têm suas necessidades, seus interesses e os seus direitos não considerados, ou seja, seus problemas não são solucionados diretamente, pelo fato de que suas demandas não são levadas a discussões políticas por representantes que estejam realmente preocupados em dar andamento às questões indígenas.



Além disso, a ausência de representação adequada torna difícil para os indígenas a proteção de seus direitos territoriais, uma vez que pautas sobre fiscalização podem não ser consideradas por representantes não indígenas, já que são vistas como um assunto insignificante a ser debatido. Dessa maneira, sem dispor de monitoramento, empresas e pessoas se estabelecem nas terras para realizar determinadas atividades que, na maioria dos casos, colocam em risco as comunidades e saúde indígena.

Por fim, a falta de representantes indígenas impede a valorização e o fortalecimento das diversidades culturais e suas identidades. A representação desempenha um papel fundamental na promoção da visibilidade e reconhecimento dos distintos povos indígenas, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva e diversificada. Sem uma representação adequada, a diversidade e as riquezas culturais dos povos indígenas correm o risco de serem suprimidas e perdidas ao longo do tempo.

Assim, é fundamental promover a esse povo uma representação no espaço político adequada como meio de resguardar os direitos dessas comunidades, respeitar suas culturas e contribuir para que haja uma sociedade justa e igualitária em direitos e deveres. É necessário fortalecer os espaços onde os indígenas possam desempenhar um papel de destaque e garantir sua participação ativa na política e nas decisões que os atingem, possibilitando que defendam seus direitos, preservem suas identidades e alcancem a plena cidadania.

## **9 CONCLUSÃO**

Ao retomar o objetivo, que concerne em mapear quantificando e comparando a quantidade de eleitos e não eleitos brancos e indígenas na política do Brasil entre os anos de 2014 a 2024, foi identificado que houve uma ampliação de candidatos ao contrário do número de eleitos. Ao comparar o ano 2014 com o de 2022, nota-se que o número de candidatos indígenas cresceu de 85 para 186, mas o aumento no número de eleitos foi limitado, passando de 1 para apenas 9 candidatos indígenas. Sob esse ponto, percebe-se que o total da população indígena, mencionado anteriormente, não tem força para promover a entrada desses candidatos no meio eleitoral. Posto isso, a população indígena carece de direitos, pois não havendo uma representação adequada, suas demandas e necessidades não serão consideradas.

A análise sobre a representatividade indígena brasileira revela a complexidade da democracia. Fatores históricos (como a colonização) e sociais (como o etnocentrismo enraizado na cultura brasileira) são os responsáveis pelo fenômeno da baixa representatividade desse povo. Consequentemente, há o resultado de políticas públicas inadequadas para atender às necessidades específicas das comunidades indígenas, dificultando o avanço da democracia e a justiça social.

Este artigo expõe que, apesar de o contexto histórico vivido atualmente pelos indígenas estar marcado pelo aumento da participação em candidaturas, diversas dificuldades persistem no que tange à defesa dos direitos desse grupo. Dificuldades estas que, decorrentes do preconceito enraizado na cultura brasileira, precisam ser explanadas e superadas, para que a democracia seja preservada e a inclusão social difundida.

Como foi abordado durante o artigo, para que de fato exista a preservação dos direitos dos povos indígenas, é necessária uma determinada quantidade de representantes indígenas para



que se possa aprovar alguma medida em favor deles. Isso porque os representantes do “povo”, que estão em maioria no poder, defendem apenas o povo que é “análogo a ele”.

Nesse contexto, Urbinatti (2006) defende que, embora o titular do poder seja o povo, são os representantes que agem em seu nome. Logo, esses devem garantir os interesses do povo, não os individuais, e o povo deve acompanhar o que está sendo feito por seus representantes. No entanto, observa-se o inverso no cenário brasileiro.

Os resultados demonstram que há uma crescente participação indígena nos cargos eleitivos com o avançar do tempo, o que pode indicar um crescente reconhecimento da importância da inclusão e representação dos povos indígenas na esfera política. Todavia, ainda há um grande caminho a ser trilhado para se alcançar o mínimo desejável em termos de proteção dos direitos dessas comunidades.

Portanto, a presente pesquisa abre um leque para futuras pesquisas, como: barreiras estruturais para a participação política indígena. Nesse artigo, pôde-se explorar as barreiras institucionais, culturais e socioeconômicas que dificultam a entrada e a permanência de líderes indígenas na política (financiamento de campanhas, sistemas eleitorais, discriminação e preconceito).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gabriela. Reflexões Sobre o Individualismo e Egoísmo na Sociedade Moderna. **Rabisco da história**, s.d. Disponível em: <https://rabiscodahistoria.com/reflexoes-sobre-o-individualismo-e-egoismo-na-sociedade-moderna/>. Acesso em: 04 set. 2023.

ALONSO, S.; KEANE, J.; MERKEL, W. **The Future of Representative Democracy**. Cambridge University Press, 2011.

ALVES DE SANTANA JUNIOR, G. A crise de legitimidade da democracia representativa brasileira: poderia o direito ser conciliatório? **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 5, n. 3, 2023. DOI: 10.46818/pge.v5i3.314. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/314>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1979.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**, Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

KIERECZ, Marlon Silvestre. A crise da democracia representativa no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.61967>. Acesso em: 04 nov. 2025.

GIL, Antônio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.



KNECHTEL, M. R. **Metodologia da pesquisa em educação:** uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba, PR: Intersaberes, 2014.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura:** um conceito antropológico. 14.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

MELO, Milena Petters; LOBO, Saskia Assumpção Lima. O processo de apagamento da cultura indígena à luz do mito da modernidade e a sua valorização como instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales.** São José dos Pinhais, v. 16, n. 9, p. 17761-17783, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/1622>. Acesso em: 06 out. 2023.

PARRON, Milton. Primeiro deputado indígena do Brasil. **Blog do Milton Parron.** [s.I.], 2016-2020c. Disponível em: [https://miltonparron.band.uol.com.br/primeiro-deputado-indigena-do-brasil/amp/](https://miltonparron.band.uol.com.br/primeiro-deputado-indigena-do-brasil/). Acesso em: 31 ago. 2023.

TYLOR, Edward, 1871. **Primitive Culture.** Londres, John Mursay & Co. [1958, Nova York, Harper Torchbooks.]

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais.** Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=6443159105653>. Acesso em: 01 set. 2023.

URBINATI, N. **Representative democracy:** Principles and Genealog. Chicago: University of Chicago, 2006a.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

# PARECERES



.....

## PARECER N. 00004/2025/ CONSUNIAO/CGU/AGU

.....



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

PARECER n. 00004/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 10951.008020/2024-19

**INTERESSADOS: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS**

**ASSUNTO: MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA.**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. REMOÇÃO. SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA. DIVERGÊNCIA DE INTERPRETAÇÃO NORMATIVA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. VIABILIDADE DE CONCESSÃO DE REMOÇÃO POR MOTIVO DE SAÚDE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE LESÃO À INTEGRIDADE FÍSICA OU MENTAL PERANTE JUNTA MÉDICA OFICIAL. REMOÇÃO A PEDIDO, A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE DE DEFERIMENTO PARA HIPÓTESES DE RISCO À INTEGRIDADE FÍSICA OU PSÍQUICA DA SERVIDORA. DEFERIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA JUDICIAL DE AFASTAMENTO DO AGRESSOR COMO INSTRUMENTO A DEMONSTRAR O INTERESSE PÚBLICO NA REMOÇÃO, HIPÓTESE EM QUE O ATO DEVE SER CONSIDERADO VINCULADO. COMPATIBILIDADE SUBSIDIÁRIA DE AÇÃO NMENTE DE TODAS AS FORMAS DE MOVIMENTAÇÃO, MEDIANTE ANÁLISE DO CONJUNTO PROBATÓRIO. PRIORIDADE ABSOLUTA NA TRAMITAÇÃO DOS PEDIDOS DE MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA. AUSÊNCIA DE DIREITO A AJUDA DE CUSTO NOS CASOS DE REMOÇÃO A PEDIDO. SUGESTÃO DE VINCULAÇÃO DE TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL AOS TERMOS DESTE PARECER.

I. A violência contra a mulher, como drama social transversal e enraizado em nossa cultura que é, não pode e não está sendo ignorada pelo Estado brasileiro, o qual tem o dever de conferir respostas contundentes ao seu resistente e lamentável avanço.

II. Às servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica é garantido o direito à remoção por motivo de saúde, previsto no artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, quando comprovada por unica médica oficial a efectiva lesão à sua integridade física ou mental".

III. As servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica é garantido o direito à remoção a pedido, a critério da Administração, consagrado no artigo 36, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.112/1990, quando constatada a existência de risco à sua integridade física ou mental, demonstrado pelo deferimento de medida protetiva judicial de afastamento do agressor, hipótese em que o ato deve ser considerado vinculado.

proteção judicial de tratamento do agressor, hipótese em que o ato deve ser considerado violência.

**IV.** A inexistência do parâmetro objetivo para a concessão da remoção a que alude o item "III" não afasta a possibilidade de análise administrativa, caso a caso, da subsunção da hipótese da servidora pública federal vítima de violência doméstica a todos os instrumentos de movimentação de pessoal previstos na legislação de competência.

V. Em atenção à vontade legislativa expressa no artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006, e com o objetivo de conferir a celeridade que a situação de vulnerabilidade que as vítimas de violência doméstica enfrentam, os pedidos de movimentação realizados por servidores públicas federais nesta condição deverão ser processados, no âmbito da Administração Pública federal, com absoluta prioridade, sem prejuízo da necessária regulamentação acerca dos procedimentos internos de tramitação.

VI. A concessão das remoções, por motivo de saúde ou a critério da administração, referidas nos itens "II" e "III" acima, uma vez que atribuídas a pedido da servidora pública federal, não implicam direito a ajuda de custo em razão da mudança de domicílio, conforme previsto no artigo 53, § 3º, da Lei nº 8.112/1990.

**VIII. Caso as conclusões acima declinadas sejam acolhidas, sugere-se a Sua Exceléncia o Senhor Advogado-Geral da União o encaminhamento do presente parecer ao Excentíssimo Senhor Presidente da República, para que os seus termos vinculem, consoante determinam os artigos 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/1993, toda a Administração Pública federal, cujos órgãos e entidades ficarão obrigados a lhe dar fiel cumprimento, a partir da data de sua publicação.**

Senhor Consultor-Geral da União,

## I - RELATÓRIO

1. Em 28 de agosto de 2024, diversas entidades representativas (Comissão de Mulheres do Sindireceita, Comissão de Mulheres do Sindifisco, Tributos a Elas, Fisco com Elas, Elas no Orçamento, Instituto Empoderar, MPT Mulheres, Rede Equidade, ANAFE Mulheres, Carf com Elas, Aconcarf, ISP Brasil, CONDEF/FENADSEF, Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional, Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil, Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais e Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Distrito Federal) encaminharam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pedido de parecer jurídico que contemplasse a possibilidade de remoção, a pedido, de servidoras vítimas de violência doméstica por motivo de saúde (artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990), "quando sua permanência no local de lotação ofereça risco para a sua integridade física e psicológica" (fl. 01 da seq. 1).
  2. De acordo com as entidades requerentes, embora a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) preveja o acesso prioritário à remoção (artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006<sup>[1]</sup>), a referida proteção não tem sido suficiente para resguardar o acesso ao benefício. Além disso, aduzem que, quanto a Lei nº 8.112/1990 estabeleça hipóteses taxativas para a concessão



de remoção, a Administração Pública não tem conferido interpretação uníssona quanto à equiparação da remoção de servidora em situação de violência doméstica àquela atribuída por motivo de saúde. Acrecentam, neste sentido, que o cenário de insegurança jurídica e a morosidade para a decisão do Poder Público são incompatíveis com a urgência que marca as situações de violência doméstica, o que subsidiaria a necessidade de pacificação da matéria no âmbito da Administração Pública federal. Por fim, informam que o artigo 17 da Portaria RFB nº 340/2023<sup>[2]</sup> autoriza a remoção ou a alteração de localização física de unidade na hipótese em que comprovado risco excepcional e efetivo à integridade de servidores ou seus familiares.

3. Com fundamento nas aludidas razões, as entidades referidas solicitam (fl. 06 da seq. 1):

Dante de todo esse quadro de incertezas, as entidades e os coletivos objetivam que o Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional possa contribuir positivamente para fornecer segurança jurídica ao tema. Solicita-se também que o tema seja encaminhado para a Advocacia-Geral da União - AGU, diante da parecer da PGFN, para vinculação de todos os órgãos da Administração Pública Federal e atenda aos critérios abaixo:

- . Conceder remoção para outra localidade da vítima e dependentes em situação de risco à integridade física e psicológica;
- . Estabelecer que a remoção é uma medida cautelar prioritária, equiparável às situações de risco à saúde, ou seja, independente do interesse da Administração, e que deve ser implementada imediatamente;
- . Avaliar a possibilidade de criação protocolos específicos para a análise e concessão da remoção, garantindo que os pedidos das vítimas sejam tratados com a devida celeridade e que a proteção às vítimas seja a prioridade máxima;
- . Manter em sigilo as informações sobre a remoção para garantia da segurança da vítima e de seus dependentes;
- . Afastar a configuração de infração quando do inevitável abandono do cargo para fugir do seu agressor.

4. Em atenção à referida demanda, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional elaborou o Parecer SEI nº 4113/2024/MF (seq. 2), aprovado pelo DESPACHO nº 385/2024/PGFN-MF (seq. 3) e encaminhado pelo OFICIO SEI N° 71882/2024/MF (seq. 4). O parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional encontra-se delimitado pelos seguintes fundamentos e conclusões:

**PESSOAL. REMOÇÃO. REMOÇÃO POR MOTIVO DE SAÚDE. SERVIDORA VÍTIMA DE VIOLENCIA DOMÉSTICA. ART. 9º, §2º, I, DA LEI N° 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006. ENQUADRAMENTO NO ART. 36, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, ALÍNEA B, DA LEI N° 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. POSSIBILIDADE, DESDE QUE DEMONSTRADO QUE A LOTAÇÃO ATUAL OFERECE RISCOS À SAÚDE FÍSICA E/OU MENTAL DA SERVIDORA. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.ATO VINCULADO.**

A Lei nº 8.112, de 1990, ao prever o art. 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", consagrhou a prevalência da tutela ao direito subjetivo à saúde sobre o interesse público, visto que a remoção nessa hipótese legal deverá ocorrer independentemente da vontade da Administração ou da existência de vaga.

Nesse contexto, e considerando que a mulher em situação de violência doméstica e familiar sofre prejuízos diretos à sua saúde, seja física e/ou mental, parece-nos possível, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, e no dever geral do Estado de garantir assistência à mulher vítima de violência doméstica, enquadrar essa hipótese no art. 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112, de 1990, garantindo-lhe a remoção por motivo de saúde.

Caberá à servidora, no entanto, apresentar o requerimento de remoção por motivo de saúde ao seu órgão de pessoal, acompanhado de documentos que evidenciem os prejuízos à sua saúde e a necessidade de remoção, demonstrando, portanto, à junta médica oficial que a sua permanência no local de lotação oferece risco a sua integridade física e psicológica.

A despeito do entendimento acima exposto, em pesquisa no sistema Sapiens, localizou-se manifestações divergentes ao aqui apresentado.

Dante disso, e considerando a necessidade de se dar um tratamento uniforme a todas as servidoras públicas federais, tendo em vista que a questão abrange toda a Administração Pública federal, sugere-se o encaminhamento da matéria à Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União, para que, no exercício de suas atribuições, verifique a possibilidade de se enquadrar no art. 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112, de 1990, o pedido de remoção de servidoras que se encontram em situação de violência doméstica, notadamente quando comprovada que sua permanência no local de lotação ofereça risco a sua integridade física e psicológica.

5. Considerando a sugestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de pacificação do tema em destaque no âmbito da Administração Pública federal, com o objetivo de subsidiar o posicionamento desta Consultoria-Geral da União, foram expedidos ofícios à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (seq. 7), à Procuradoria-Geral Federal (seq. 8), à Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Mulheres (seq. 9), à Secretaria-Geral de Administração da Advocacia-Geral da União (seq. 10) e à Diretoria de Projetos Especiais desta Consultoria-Geral da União (seq. 11).

6. Em atenção aos referidos expedientes, a Diretoria de Projetos Especiais desta Consultoria-Geral da União esclareceu não ter localizado manifestação jurídica antecedente que tratasse do tema e pontuou que, em matéria de pessoal, tem orientado a observância das manifestações emanadas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIEPC). Informou, ainda, ter localizado a Nota Técnica SEI nº 28290/2024/MGI (seq. 17), aprovada pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a qual concluiu pela possibilidade de movimentação de servidor ou empregado público que se declare vítima de assédio moral ou sexual, discriminação e violência doméstica. E, por fim, destacou a existência da Portaria nº 468/2014, que disciplina o procedimento de remoção ou exercício provisório na Advocacia-Geral da União, e do PARECER n. 0003/2020/DECOR/CGU/AGU, que conclui que a remoção por motivo de saúde, em princípio, reveste-se de natureza provisória (seq. 14/16).

7. A Secretaria-Geral de Administração desta Advocacia-Geral da União, por sua vez, indicou que, até o momento, não registrou nenhum pedido de movimentação fundado na ocorrência de violência doméstica. Afirmou que entrou em contato com

a Procuradoria-Geral Federal e com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as quais esclareceram também não terem recebido pedidos similares aos ora abordados. Informou, além disso, a existência do Projeto de Lei nº 4.688/2024, que propõe alterações na Lei nº 8.112/1990, para garantir o direito à remoção e à licença remunerada a mulheres vítimas de violência doméstica, bem como da Nota Técnica nº 28290/2024/MGI (seq. 17), a qual concluiu pela possibilidade de movimentação da servidora vítima de violência doméstica. Pontuou, ainda, que o artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006, prevê o acesso prioritário à remoção quando a vítima de violência doméstica for servidora pública, e ressaltou a existência da Central de Atendimento à Mulher, a qual pode ser acessada, via telefone, pelo número 180 (seq. 18).

8. Já a Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Mulheres destacou que a Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres considerou que "*a regulamentação efetiva e eficaz de remoção das servidoras, sem prejuízo para suas carreiras ou remuneração, é uma forma eficiente de assegurar seus direitos e preservar suas vidas*". Indicou, ainda, que a unidade técnica considera a necessidade de que sejam aceitos documentos que registrem a violência, e não apenas o atestado médico. Ressaltou, nesta linha, a imprescindibilidade de elaboração de protocolo específico e célere para a elaboração dos pedidos de remoção fundados na caracterização de violência doméstica, tendo em vista o potencial risco à integridade física e à vida da vítima. Ressaltou que o Estado tem o dever de assegurar a assistência e coibir a violência no âmbito das relações familiares, nos termos do artigo 226, § 8º, da Constituição Federal<sup>[3]</sup>, e do artigo 7º, alíneas "b" e "f", da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher<sup>[4]</sup>. Enfatizou, além disso, que, conforme a jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, a palavra da vítima possui especial relevância probatória nos contextos de violência doméstica e familiar. Por fim, informou que dados recentemente divulgados pelo Atlas da Violência 2024 e pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024 apontam para o crescente número de casos de violência doméstica no Brasil (seq. 21/23).

9. A Procuradoria-Geral Federal, por seu turno, pontuou que a competência para orientação jurídica em assuntos relacionados a pessoal pertence ao órgão central do SIPEC, nos termos do Parecer GQ-46, ou seja, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Acrescentou também que a Lei nº 11.340/2006 não assegura um direito automático à remoção, mas apenas o acesso prioritário, o que subordina a hipótese às leis que disciplinam o regime jurídico de cada servidora pública. Contra-argumentou que, embora seja pertinente classificar a remoção ora discutida como aquela prevista no artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, tal abordagem pode não ser suficiente para solver a questão, uma vez que: i) o procedimento respectivo, que implica perícia médica, pode ser incompatível com a urgência que a situação eventualmente requer; ii) a referida remoção só pode ocorrer no mesmo quadro de pessoal, o que pode dificultar a solução do problema em órgãos que possuam uma ou poucas sedes próximas geograficamente; iii) o Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal estabelece diversos requisitos para o deferimento da respectiva remoção. Nada obstante, concluiu pela possibilidade de adesão às razões expostas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no sentido de que a violência doméstica pode ser considerada, após avaliação do caso concreto, como motivo para a remoção a pedido, independentemente do interesse da Administração Pública, por motivo de saúde. Entendeu, destarte, que a questão ora vertida demanda solução legislativa, no sentido de garantir que as situações de violência doméstica sejam contempladas como hipótese de remoção (seq. 27/28).

10. Por fim, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos esclareceu que, em 10 de dezembro de 2024, a convite da Diretora de Provimento e Movimentação de Pessoal da Secretaria de Gestão de Pessoas, fora realizada reunião, com a participação de integrante desta Consultoria-Geral da União, para apresentação de minuta de portaria que visa a regulamentar a movimentação de servidoras vítimas de violência doméstica, na qual se concluiu pela necessidade de aprofundamento dos estudos acerca da hipótese. Acrescentou que, ao serem consultadas, as unidades técnicas da pasta (SGP/MGI e SRT/MGI) apresentaram opinativo do órgão central do SIPEC (Nota Informativa SEI nº 47983/2024/MGI), o qual concluiu pela possibilidade de aplicação dos institutos de movimentação para o acolhimento de pedidos de vítimas de assédio, discriminação e violência doméstica, nos termos da Nota Técnica Referencial nº 28290/2024/MGI, porém, ressaltaram que a remoção por motivo de saúde demanda o reconhecimento por perícia oficial do acometimento da saúde, física ou mental, da servidora. Assim, pontuaram que a referida análise tem por objetivo avaliar a necessidade de tratamento de saúde e não necessariamente os riscos à segurança da servidora, o que demonstra que a remoção por motivo de saúde pode ser insuficiente para atender plenamente às demandas de proteção que os casos impõem. O referido cenário, concluem, reclama que os órgãos e entidades integrantes do SIPEC avaliem a aplicação de outras formas de movimentação da servidora, destacando que "*o uso de instrumentos previstos em legislações e normas, como o Decreto nº 12.122, de 2024 e a Portaria MGI nº 6.719, de 2024, possibilita ações mais abrangentes, que incluem o acolhimento e a transferência da servidora para localidade segura*". A partir das considerações técnicas acima, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos ponderou entender que a melhor alternativa para solucionar a questão ora posta à apreciação seria a edição de norma regulamentadora, a qual, segundo reforça, está sendo atualmente idealizada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em parceria com o Ministério das Mulheres (seq. 29/31).

11. Concluída a instrução necessária, os autos seguiram conclusos para manifestação jurídica desta Consultoria da União.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### II.I - CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

12. A análise sobre o arcabouço normativo que envolve a possibilidade de concessão de remoção para servidoras públicas federais vítimas de violência de doméstica pressupõe o exame do contexto constitucional e social em que está implicada a discussão.

13. Sob o referido ponto de vista, é preciso reconhecer, preambularmente, que o dever de proteção das vítimas de violência doméstica decorre da própria institucionalização do estado democrático de direito pelo artigo 1º da Constituição Federal, o qual pressupõe a assunção pelo Estado brasileiro da obrigação de concretizar a justiça. Mas não é só. Decorre, igualmente, do objetivo fundamental fixado no artigo 3º da Carta Constitucional de promover o bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito. Sucedê, na mesma medida, da consagração da igualdade entre todos e, especificamente, daquela existente entre homens e mulheres: nos termos do artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal, "*homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*". Ainda em consonância com a Constituição Republicana, o legislador tem por compromisso punir qualquer discriminação atentatória aos



direitos e liberdades fundamentais (artigo 5º, inciso XLI). Homens e mulheres são detentores dos mesmos deveres e devem exercê-los em igualdade quando em uma relação conjugal (artigo 226, § 5º). E, por fim, cabe ao Estado assegurar, conforme comanda o artigo 226, § 8º, da Lei Maior, a assistência à família, de modo a criar mecanismos que coibam, efetivamente, a violência no âmbito de suas relações.

14. O viés constitucional protetivo acima alinhavado encontra-se, ademais, reforçado por normativos de natureza internacional. Além dos padrões de igualdade capitaneados pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, é possível observar que o artigo 7, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, promulgada pelo Decreto nº 1.973/1996, não apenas reconhece que os Estados signatários condenam todas as formas de violência contra a mulher, mas também se comprometem a adotar diversas condutas de prevenção e punição do referido comportamento. Confira-se:

Deveres dos Estados

Artigo 7

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;
- b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir violência contra a mulher;
- c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;
- d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;
- e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;
- f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;
- g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;
- h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.

15. Conquanto sob o ponto de vista da igualdade formal a equiparação entre homens e mulheres, e, portanto, a proteção normativa entre os gêneros, esteja plenamente consagrada pela Carta de 1988 já no primeiro inciso do dispositivo que assegura os direitos e garantias fundamentais, bem como em compromissos internacionais de que o Brasil é signatário, infelizmente, sob o ponto de vista material, o referido postulado constitucional ainda demanda intervenções estatais e sociais para sua plena efetivação.

16. Nada obstante nosso arcabouço normativo seja robusto no sentido de enaltecer a proibição a qualquer tratamento discriminatório entre homens e mulheres e de coibir qualquer violação aos direitos à vida, à liberdade, à integridade física e psicológica, à intimidade e à honra, a violência doméstica e familiar é uma realidade trágica e crescente no Brasil, que atinge, indiscriminadamente, todas as camadas sociais.

17. A referida afirmação encontra-se respaldada em dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública<sup>[5]</sup>, e citado na NOTA n. 00013/2024/GAB-CONJUR-MM/CONJUR-MM/CGU/AGU.

18. O referido reporte aponta que, considerando os registros de homicídio, feminicídio, agressões no contexto de violência doméstica, ameaça, perseguição, violência psicológica e estupro, 1.238.208 mulheres foram vítimas dos referidos crimes no ano de 2023, número este que aponta para uma escalada crescente nos últimos anos.

19. Reportando-nos, ainda, a 2022, 1.410 mulheres foram vítimas de feminicídio no Brasil<sup>[6]</sup>, patamar que cresceu para 1.467 em 2023, maior soma desde a tipificação, em 2015, do ilícito penal. Em outras palavras, este número significa que pelo menos 4 mulheres foram vítimas de feminicídio por dia no Brasil em 2023. Perdemos, portanto, 1 mulher a cada seis horas, a maioria delas negras, entre 18 e 44 anos, sendo 49,6% dos feminicídios cometidos com armas brancas e 64,3% praticados no interior das residências das próprias vítimas. Os companheiros, atuais ou anteriores, foram autores dos feminicídios em 84,2% dos casos. Por fim, 12,7% das vítimas de feminicídio em 2023 tinham uma medida protetiva de urgência ativa no momento do óbito.

20. Ainda segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, em 2023, registramos 8.372 tentativas de homicídio contra mulheres, desse total, 33,4% foram tentativas de feminicídio. Os números correspondentes aos demais crimes cometidos no âmbito da violência doméstica seguem a mesma tendência alarmante até aqui destacada:

Também, as agressões em contexto de violência doméstica aumentaram: foram 258.941 vítimas mulheres, o que indica um crescimento de 9,8% em relação à 2022. O número de mulheres ameaçadas subiu 16,5%: foram 778.921 as mulheres que vivenciaram essa situação e registraram a ocorrência junto à polícia. O aumento dos registros de violência psicológica também foi grande, de 33,8%, totalizando 38.507 mulheres. O crime de *stalking* (perseguição) também subiu, com 77.083 mulheres passando por isso, um aumento de 34,5%.

No mesmo sentido caminharam os crimes sexuais com vítimas mulheres: o estupro (incluindo o estupro de vulnerável, que acontece quando a vítima é menor de 14 anos ou quando, sendo maior de 14 anos, não está em condições de consentir) cresceu 5,3% no período, vitimando pelo menos 72.454 mulheres e crianças do sexo feminino. Lembramos que, quando o tema é estupro, estamos falando especialmente de vítimas meninas, em sua maioria de 13 anos, a idade que concentra os maiores registros, como será explorado mais a fundo no capítulo sobre

## Violência Sexual.

Além dos dados dos crimes em si, a dimensão da gravidade do fenômeno da violência contra a mulher, em suas múltiplas formas, pode ser ilustrada com os dados de acionamento da Polícia Militar em razão de violência doméstica e com os dados do Poder Judiciário sobre Medidas Protetivas de Urgência. Foram 848.036 ligações para o 190 – serviço da PM utilizado para casos de emergência e pedidos de ajuda –, 663.704 novos processos na justiça com pedidos de medidas protetivas, dos quais 81,4% tiveram a medida (ou medidas) concedida. (fl. 135 do Anuário).

21. Apesar dos números acima refletidos demonstrarem o crescimento da violência doméstica no Brasil nos últimos anos, e embora seja possível reconhecer que eles espelham apenas parte do problema, tendo em vista a grande quantidade de casos não reportados ao Estado, é preciso assentir que os mecanismos estatais de coibição dessa prática tão perversa também têm sido robustecidos.

22. Após a condenação do Brasil, em 2001, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos pela omissão na instituição de mecanismos de prevenção e combate à violência doméstica e familiar<sup>[7]</sup>, o país editou, em 2006, a Lei nº 11.340 (Lei Maria da Penha)<sup>[8]</sup>. Em 2015, tipificou o feminicídio, tornando-o crime autônomo em 2024<sup>[9]</sup>, ano em que a Lei nº 14.994/2024<sup>[10]</sup> também reconheceu que os processos que apuram a prática de violência contra a mulher terão prioridade de tramitação em todas as instâncias e robusteceu as penas do crime de lesão corporal no âmbito das relações domésticas.

23. Conforme bem pontuado por Maria Berenice Dias, "optou o legislador pelo uso do Direito, com seu reconhecido poder contrafático, apostando em que, longe de ser mero conseqüário dos costumes de uma sociedade, o Direito pode ser um instrumento de transformação da realidade, prenhe de desigualdades e injustiças"<sup>[11]</sup>.

24. O Poder Judiciário também tem sido atento ao combate do avanço da violência doméstica. Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal, após impulso do então Presidente da República, reafirmou a constitucionalidade da Lei Maria da Penha em 2012, com o reconhecimento da impossibilidade de submissão dos casos de violência doméstica aos Juizados Especiais Criminais, o que implica a proibição de aplicação de medidas despenalizadoras, como a transação penal e a suspensão condicional do processo<sup>[12]</sup>. Também em 2012, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a natureza incondicionada da ação penal em caso de crime de lesão, ainda que de natureza leve, praticado contra a mulher no ambiente doméstico<sup>[13]</sup>. E, mais recentemente, em progressos interpretativos relevantes, a Suprema Corte brasileira também considerou inconstitucional a alegação da tese da legítima defesa da honra nas hipóteses de feminicídio<sup>[14]</sup> e explicitou que a perquirição quanto ao modo de vida da vítima nos processos apuratórios e julgamentos de crimes contra a dignidade sexual ofende os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana<sup>[15]</sup>.

25. No âmbito do Poder Executivo, por outro lado, destaca-se a criação do Ministério das Mulheres<sup>[16]</sup>, no âmbito do qual instituída a Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, que conduz, dentre outros programas, a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), responsável por receber renúncias, reclamações e prestar informações sobre violência doméstica, bem como pela implementação, em parceria com estados e Municípios, de Casas da Mulher Brasileira, instituições de acolhimento e atendimento multidisciplinar de mulheres vítimas de violência doméstica.

26. O Brasil, portanto, tem laborado no sentido de prevenir e coibir a violência doméstica. Os dados estatísticos acima indicados, contudo, demonstram a necessidade de avanços, os quais, considerados os limites imanentes ao presente instrumento, podem ser eficazmente adotados por este parecer, especialmente quanto à possibilidade de prevenção de que tais condutas se perpetuem, ou sigam se concretizando, contra servidoras públicas federais.

## II.II - DO DIREITO À MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORAS PÚBLICAS CIVIS DA UNIÃO, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA

27. As entidades que subscreveram o Ofício nº 01/2024 (seq. 1) solicitaram, como visto, a fixação de entendimento vinculante à Administração Pública federal, no sentido de que as servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica possuem o direito de solicitar remoção por motivo de saúde. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por sua vez, ao corroborar o pedido descrito, concluiu pela possibilidade de subsunção da hipótese ao artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, desde que a servidora realize o pedido de remoção e comprove à junta médica que sua permanência no local de lotação atual oferece risco à sua integridade física e psicológica.

28. Nos termos dos artigos 5º e 6º da Lei nº 11.340/2006<sup>[17]</sup>, a violência doméstica e familiar é considerada modalidade de violação dos direitos humanos, a qual se concretiza mediante ação ou omissão, baseada no gênero, perpetrada no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto, que cause à mulher morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, dano moral ou patrimonial.

29. Ainda de acordo com a Lei Maria da Penha<sup>[18]</sup>, são formas de violência doméstica, entre outras, a violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, assim compreendidas:

- I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;
- II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; (Redação dada pela Lei nº 13.772, de 2018)



III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

30. Por outro lado, conforme os artigos 2º e 3º da Lei nº 11.340/2006<sup>[19]</sup>, além da salvaguarda dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, às mulheres são asseguradas as condições ao exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, o acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. A proteção legislativa referida, no mais, é seguida do comando ao Poder Público de desenvolver políticas públicas que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, resguardando-as de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (artigo 3º, § 1º, da Lei 11.340/2006).

31. O ordenamento jurídico impõe ao Poder Público, deste modo, um dever contundente de proteger e reprimir as ações e omissões cometidas contra mulheres vítimas de violência doméstica, bem como uma obrigação relevante de acolhê-las integralmente, de modo que possam exercer livremente seus direitos. Essas responsabilidades, quando replicadas ao regime jurídico que disciplina a relação entre o Estado e os seus servidores, podem ser consideradas qualificadas. Isso porque, nesta esfera, além da incidência do dever de assegurar as condições para o exercício efetivo dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e replicados no artigo 3º da Lei nº 11.340/2006, dentre os quais destaca-se o direito ao livre exercício da profissão, existe também a obrigação específica do Estado de zelar pelo bem estar de seus servidores, com o intuito de assim possibilitar, em atenção ao princípio da eficiência (artigo 37, *"caput"*, da Constituição Federal<sup>[20]</sup>), as melhores condições para que o trabalho seja exercido da maneira mais profícua possível.

32. Tanto assim o é que a Lei nº 8.112/1990 reconhece aos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais não apenas o direito à retribuição pecuniária pela prestação dos respectivos serviços (artigos 40 a 48), mas também uma série de vantagens - como indenizações, gratificações e adicionais (artigos 49 a 76-A) -, licenças (artigos 81 a 92), afastamentos (artigos 93 a 96-A) e seguridade social (artigos 183 a 230). Na mesma direção, ao dispor sobre a remoção, mais uma vez a Lei nº 8.112/1990 demonstrou a prioridade na atenção aos seus servidores, ao possibilitar a movimentação para outra localidade, independentemente do interesse da administração, nas hipóteses que elenca o seu artigo 36, parágrafo único, inciso III, alíneas "a", "b" e "c".

33. Portanto, ao tratar especificamente acerca dos referenciais normativos atinentes à hipótese submetida a exame pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, é importante destacar que a Lei nº 11.340/2006, ao dispor sobre a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, prevê a possibilidade de concessão, pelo juiz, de acesso prioritário à remoção quando a vítima for servidora pública, com o fim de preservar-lhe a integridade física e psicológica. Vejamos, na literalidade, o comando da lei protetiva:

Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada em caráter prioritário no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Segurança Pública (Susp), de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), e em outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente, quando for o caso.

(...)

§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:

I - acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou indireta; (Grifou-se).

34. O artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006, objetiva, nesta medida, conferir segurança à servidora pública, possibilitando-lhe o afastamento físico do agressor, sem prejuízo do exercício regular de suas atividades laborais.

35. Ocorre que, embora a Lei Maria da Penha estabeleça o acesso prioritário à remoção às servidoras públicas vítimas de violência doméstica, não é possível deduzir de seus comandos a existência de um direito subjetivo da servidora pública a uma nova modalidade de remoção, vinculada especificamente à existência da condição de vulnerabilidade, decorrente violência doméstica. A regra contemplada pela Lei nº 11.340/2006, neste modo, consagra apenas a alocação prioritária da servidora pública no eventual deslocamento, o qual deverá ser regido, de consequência, pelas disposições atinentes presentes nos regimes jurídicos a que submetidas as servidoras públicas vítimas de violência doméstica. Por conseguinte, somente após o reconhecimento do direito à remoção prevista no estatuto jurídico de pessoal a que submetida a servidora é que poderá a vítima de violência doméstica, nos termos do artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006, ser contemplada por decisão judicial que lhe assegure o acesso prioritário à movimentação.

36. Assim, especificamente quanto ao regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, é preciso destacar que a Lei nº 8.112/1990 consagra o instituto da remoção como o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede (artigo 36). A referida modalidade de movimentação do servidor público federal pode ocorrer, essencialmente, de duas maneiras: i) de ofício, no interesse da administração; e ii) a pedido, a critério da Administração ou independentemente do interesse do Poder Público. Neste último caso, ou seja, nas remoções a pedido, independentemente do interesse da Administração, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais elenca três hipóteses taxativas que possibilitam a remoção: a) para acompanhamento de cônjuge ou companheiro; b) por motivo de saúde; e c) em razão da aprovação em processo seletivo. Vejamos:

Art. 36. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção:

I - de ofício, no interesse da Administração;

II - a pedido, a critério da Administração;

III - a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração:

a) para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da Administração;

b) por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial;

c) em virtude de processo seletivo promovido, na hipótese em que o número de interessados for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados.

37. A análise quanto aos desdobramentos dos pedidos de remoção subscritos por servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica, no entanto, demonstra a presença de certa divergência na compreensão da Administração Pública federal quanto à possibilidade de enquadramento dos referidos pleitos no artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, ou seja, na hipótese de remoção a pedido, independente de interesse da Administração, por motivo de saúde da servidora.

38. A pesquisa à base de dados do Sapiens espelha, assim, certa oscilação na compreensão de alguns órgãos acerca da hipótese. Isso porque, por vezes, é possível observar a presença de entendimentos que possibilitaram a concessão da remoção, com fundamento do artigo 36, parágrafo único, incisos II ou III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, outros no sentido da inexistência de lastro normativo a respaldar o pedido e, ainda, aqueles que compreenderam pela necessidade de precedência de ordem judicial, com o intuito de atender ao comando previsto no artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006. Confira-se<sup>[21]</sup>:

4- A requerente embasa seu pedido de remoção com mudança de sede, invocando, em especial, as disposições da Lei n. 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha), anexando aos autos documentos comprobatórios da concessão de Medida Protetiva (nº [REDACTED]) válida por 90 dias com vigência a partir de 03/04/2024.

8- Assim, a conduta do Instituto Federal do Maranhão, instituição pública nos termos da Lei n. 11.892, de 2008, deve primar pela tutela dos bens jurídicos de proteção à vida, à segurança, à liberdade e à dignidade de todas as servidoras que integram seu quadro de pessoal, que, ora se traduz na ação permanente para preservar a integridade física e psicológica da requerente, assegurando-lhe a remoção com mudança de sede do Campus [REDACTED] para o Campus [REDACTED], fundamentada na Lei n. 8.112, de 1990, art. 36, inciso II e/c a Resolução CONSUP n. 112, de 26 de junho de 2017 e na Lei n. 11.340, de 2006, art. 9º, inciso I, com base no princípio constitucional de proteção à dignidade humana. NOTA JURÍDICA n. 00100/2024/PROJUR/PFIFMARANHÃO/PGF/AGU. NUP: 23249.028960/2024-11.

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. REMOÇÃO A PEDIDO. SITUAÇÃO DE VIOLENCIA DOMÉSTICA. ACESSO PRIORITÁRIO À REMOÇÃO, QUE NÃO SE CONFUNDE COM REMOÇÃO A PEDIDO, INDEPENDENTEMENTE DO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE REQUISITOS LEGAIS. ALTERNATIVAS.

(...) Assim, cabe observar que o Estatuto prevê duas categorias de remoção. A primeira é a remoção de ofício, fundamentada na supremacia do interesse público sobre o particular. Da conjugação dos dispositivos da Lei Maria da Penha com o presente, tem-se que, havendo interesse público na remoção de algum servidor da APS [REDACTED], onde está lotada a servidora, ela terá a preferência, em havendo outros interessados. Entretanto, do despacho do consulte, não se observa fundamentação no sentido do interesse da Administração em removê-la, mas na aceitação de um pedido inspirado no interesse da própria servidora em proteger-se.

Tampouco pode haver a incidência do inciso III, uma vez que tratam de situações bem específicas (remoção para acompanhar cônjuge, por motivo de saúde ou em virtude de concurso de remoção), nenhuma delas aplicável ao caso.

Na hipótese do inciso II, consta a possibilidade de deferimento da remoção a pedido, a critério da Administração. Ou seja, trata-se de decisão discricionária, que, em que pese não seja diretamente fundamentada na supremacia do interesse público, o deferimento no pedido não o prejudica de nenhuma forma.

(...) Assim, diante de todo o exposto, as três remoções referidas pelo consultante terão como fundamento o inciso II do art. 36 da Lei 8.112/1990, devendo ser formalizadas como remoções a pedido, a critério da Administração, o que, por não legitimar o pagamento de ajuda de custo, nos termos do art 53, §3º, do mesmo estatuto, retira o óbice levantado pelo consultante, no sentido da falta de dotação orçamentária. PARECER n. 00044/2016/SCONS/PSFE/INSS/SSA/PGF/AGU. NUP: 35013.000119/2016-93.

I- CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR. SERVIDORA PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE SOFRIMENTO DE VIOLENCIA PSICOLÓGICA, PERPETRADA POR EX-COMPANHEIRO, TAMBÉM SERVIDOR DA MESMA IFE E EM EXERCÍCIO NA MESMA UNIDADE.

II- PEDIDO DE REMOÇÃO FORMULADO PELA SERVIDORA, *A PRIORI* POR MOTIVO DE SAÚDE, PORÉM ALUDINDO AO ART. 9º, § 2º, INC. I, DA LEI N. 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA) E JUSTIFICADO NA NECESSIDADE DE MEDIDA PROTETIVA CONTRA O EX-COMPANHEIRO. APRESENTAÇÃO DE BOLETIM DE OCORRÊNCIA, RELATANDO À AUTORIDADE POLICIAL INJÚRIAS E VIOLENCIA PSICOLÓGICA.

III- MEDIDA PROTETIVA NÃO OBTIDA, CONTUDO, NO PROCEDIMENTO JUDICIAL DA SERVIDORA CONTRA O EX-COMPANHEIRO. ADEMAIS, AUSÊNCIA DE PREVISÃO, NA LEI N. 8.112/1990, DE



REMOÇÃO POR MOTIVO ESPECÍFICO DE VIOLENCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR, EMBORA A LEI MARIA DA PENHA) RESERVE EXPRESSAMENTE AO JUIZ A POSSIBILIDADE DE DETERMINAR EXCEPCIONALMENTE MEDIDA DE TAL NATUREZA.

IV- POSSIBILIDADE, NÃO OBSTANTE, DE CONCESSÃO DE REMOÇÃO POR MOTIVO DE SAÚDE, NOS TERMOS DO ART. 36. PARÁGRAFO ÚNICO, INC. III, "B", DA LEI N. 8.112/1990, SE ATESTADO POR JUNTA MÉDICA OFICIAL O COMPROMETIMENTO DA SAÚDE EMOCIONAL DA SERVIDORA, PRESUMIVELMENTE RELACIONADO À IMINÊNCIA DE ENCONTROS COM O AUTOR DA ALEGADA VIOLENCIA, NO AMBIENTE DE TRABALHO. PARECER n. 00027/2022/CONSU/PFFUA/PGF/AGU. NUP: 23105.016691/2022-12.

1. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PARECER. SERVIDORA. REMOÇÃO A PEDIDO. INDEPENDENTE DO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO [ARTIGO 36, INCISO III, DA LEI N° 8.112/90]. NÃO SE APLICA. 2. MEDIDAS INTEGRADAS DE PREVENÇÃO [ARTIGO 9º, § 2º, INCISO I, DA LEI N° 11.340/2006]. AUTORIDADE COMPETENTE. ÓRGÃO JUDICIAL. PROGEPE. INCOMPETENTE. 3. SERVIDORA. INTEGRIDADE FÍSICA E PSICOLÓGICA. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS. EFEITOS LIMITADOS. REMOÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MEDIDA QUE SE IMPÔE. PARECER n° 00011/2018/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU. NUP: 23091.015180/2017-12.

Remoção de Servidor – Medida Protetiva Judicial - Lei 11.340/2006 - Incidência no Âmbito Administrativo – Possibilidade.

(...) 11. Em face do exposto, é o presente parecer pelo acolhimento do pleito formulado pela Servidora [REDACTED], a fim de que seja procedida a sua remoção para a Universidade Federal [REDACTED], na forma da lei, condicionado à juntada da ordem judicial respectiva, nos termos do artigo 9º, § 2º inciso I da Lei 11.340/2006. PARECER n. 00002/2018/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU. NUP: 23064.026942/2017-25.

39. Como se nota, a análise quanto aos precedentes registrados nesta Advocacia-Geral da União denota a presença de **divergência de compreensão jurídica acerca do âmbito normativo das disposições legais pertinentes**. A instabilidade quanto à leitura legal, nesta medida, tem por efeito não apenas incurrir insegurança jurídica nos gestores quanto à possibilidade de concessão de remoção às servidoras públicas federais, como também de resultar na insuficiência da necessária tutela estatal a possibilitar o pleno exercício dos direitos fundamentais de vítimas de violência doméstica.

40. O referido cenário atrai, por conseguinte, o acionamento do artigo 4º, incisos IX e X, da Lei Complementar nº 73, o qual estabelece como atribuição do Advogado-Geral da União "sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público", bem como "fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal", funções que poderão ser assistidas pela Consultoria-Geral da União, nos termos do artigo 10 da mesma Lei Complementar.

41. Observa-se, nesta medida, que o requerimento formulado no Ofício n. 01/2024 (seq. 1), que pleiteia a elaboração de parecer vinculante que contemple a interpretação das normas em destaque, aliado à constatação de divergência de compreensões jurídicas acerca do quadro normativo incidente à hipótese - o que tem o condão de causar não apenas mais sofrimento, mas também o agravamento do risco efetivo à vida e à integridade física e psíquica das servidoras públicas federais - , impõem o acionamento dos mecanismos à disposição da Administração Pública federal para sanar o cenário de insegurança e instabilidade jurídica. E isso se faz não por liberalidade, mas por imprescindibilidade de se resguardar a atuação segura do gestor, bem como de cumprir o dever de preservação dos direitos fundamentais das servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica.

42. Partindo de tal pressuposto, nota-se que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos firmou, recentemente, a Nota Técnica SEI nº 28290/2024/MGI (seq. 17), a qual conclui, para fins de orientação dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública federal, pela pertinência da remoção como medida eficaz à proteção da vítima, bem como pela desnecessidade de alteração da Lei nº 8.112/1990 com a finalidade de assegurar à servidora pública federal vítima de violência doméstica a referida movimentação. Por sua pertinência e relevância, confira-se o trecho da manifestação da referida pasta:

*Nesse sentido, entende-se que a remoção de servidora pública é uma medida eficaz no caso de violência doméstica ou familiar, conjugada com outras medidas já proporcionadas pela Lei nº 11.340, de 2006, pois tem o condão de afastar a servidora do local onde ocorreram os fatos e permitir que ela continue trabalhando, trazendo certa normalidade à vida cotidiana.*

*Dessa forma, considerando a previsão já existente na Lei nº 11.340, de 2006, quanto à remoção da servidora pública, integrante da administração direta ou indireta, nos casos de violência doméstica, comprovados judicialmente, entende-se não ser necessária a alteração na Lei 8.112, de 1990, apenas para essa finalidade. Além disso, a alteração na Lei nº 8.112, de 1990 não traria proteção de servidoras de outros entes federativos.*

43. Conforme bem apontado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, de fato, os institutos de movimentação, previstos na Lei nº 8.112/1990, já são suficientes para resguardar a integridade física e mental da servidora pública federal vítima de violência doméstica. Isso porque, **embora a Lei nº 11.340/2006 contemple somente a prioridade na remoção, a Lei nº 8.112/1990 antevê diversas hipóteses de deslocamento**. Logo, caso a lotação da servidora pública federal configure risco ou possibilite dano efetivo à integridade física ou psíquica da vítima de violência doméstica, é possível acionar as alternativas de movimentação de pessoal previstas na Lei nº 8.112/1990, para viabilizar o seu afastamento do agressor.

44. Avançando nos mecanismos de proteção disponibilizados pela legislação de regência, reputa-se que a **remoção configura-se como instrumento adequado para as circunstâncias que exigem o distanciamento físico da vítima de seu algoz**. Isso porque, como visto, o referido deslocamento pode ocorrer a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede. É preciso, no entanto, subsumir os casos em que constatada a presença de violência doméstica às hipóteses previstas no artigo 36 da Lei nº 8.112/1990.

45. Por se tratar de deslocamento que decorrerá especificamente de uma circunstância pessoal da servidora pública

federal, que a conduz a um quadro de vulnerabilidade física e emocional, a remoção de ofício, no interesse da Administração Pública, prevista no artigo 36, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.112/1990, pode ser excluída, em princípio, como alternativa à solução ora rastreada. Resta-nos, sob tal perspectiva, as remoções a pedido, a critério da Administração ou independentemente do interesse do Poder Público, esta última impulsionada por motivo de saúde da requerente (incisos II e III, alínea "b", do parágrafo único do artigo 36 da Lei nº 8.112/1990), já que as relacionadas ao acompanhamento de cônjuge (artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.112/1990) ou em virtude de processo seletivo (artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.112/1990) não encontram adesão estrita à circunstância fática imposta.

46. Sobre o enquadramento na hipótese de remoção a pedido por motivo de saúde, não há dúvidas de que a violência doméstica tem o potencial de afetar o equilíbrio físico e emocional da mulher.

47. Conforme já anotado, "*configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial*" (artigo 5º, *caput*, da Lei nº 11.340/2006). Por sua vez, segundo o Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal, doença "*é a alteração do estado clínico do indivíduo, independentemente de origem ou fonte, que represente ou possa representar dano físico ou mental significativo para o ser humano*"<sup>[22]</sup>.

48. A violência doméstica contra a mulher tem o condão não apenas de causar lesão à integridade física das vítimas, as quais enfrentam hematomas pelo corpo, membros e dentes quebrados, quando não perdem a própria vida, mas também pode provocar violação à liberdade sexual, perturbações de ordem emocional - quando mulheres são atingidas e ou paralisadas pelo medo, pela insegurança, pela ansiedade e pela depressão - , e, não raro, tem a capacidade de acarretar violência patrimonial e moral.

49. Sobre este aspecto, precisas foram as ponderações realizadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Parecer SEI nº 4113/2024/MF:

19. Registre-se que a OMS reconhece a violência doméstica contra a mulher como uma questão de saúde pública<sup>[3]</sup>, tendo em vista que afeta negativamente a integridade física e emocional da vítima, seu senso de segurança, e atinge seu papel de mãe, esposa, e geradora de rendimentos na família.

20. Nesse sentido, vale destacar que, em 2020, a então Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicou a Cartilha "*Enfrentando a violência doméstica e familiar contra a mulher*"<sup>[4]</sup>, segundo a qual, de acordo com pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), há evidências de que a saúde mental da mulher fica significativamente comprometida quando ela está exposta à violência doméstica, levando-a a apresentar, na maior parte das vezes, sintomas como baixa autoestima, transtorno de estresse pós-traumático e depressão.

21. Com base nesse mesmo entendimento, no sentido de que a violência - em todas as suas formas - pode ter um impacto na saúde e no bem-estar da mulher, vale citar excerto de artigo<sup>[5]</sup> publicado na Revista *Research, Society and Development*, publicado em 2020, vejamos:

(...)

#### *Danos e intervenção na saúde da mulher vítima*

*A violência doméstica provoca sérias consequências psicológicas na vida das vítimas. Sabe-se que tal fenômeno se caracteriza por brigas, ofensas, empurrões e vergonha. Dentro disso, além das marcas físicas que são frequentes no âmbito dessa violência, o sofrimento afeta a autoestima das mulheres, apresentando, assim, efeitos negativos na saúde mental da mesma (Soares<sup>[6]</sup>, 2005). Segundo Ludermir<sup>[7]</sup> (2008), a discriminação, os insultos verbais, os sentimentos de perda, os maus tratos e a humilhação, características da violência contra a mulher, interferem na autoestima feminina e na sua capacidade de reação, mantendo o sentimento de inferioridade.*

*Ludermir<sup>[8]</sup> (2008) destaca que os sintomas psicológicos encontrados nas vítimas de violência doméstica são: insônia, pesadelos, falta de concentração, irritabilidade, falta de apetite, e até surgimento de transtornos mentais como a depressão, ansiedade, síndrome do pânico, estresse pós-traumático, além de comportamentos que causam prejuízo à vida como o uso de álcool e drogas ou tentativas de suicídio. Estes estados emocionais quando não são imediatamente amparados, podem colaborar para ampliar as dificuldades no conflito à situação vivida e até desenvolver quadros psiquiátricos (Oliveira<sup>[9]</sup>, 2007).*

*Nesse sentido, a literatura é ampla em relatar as condições da violência e seus possíveis efeitos para a saúde e o bem-estar. Dianto disso, estudos da Organização Pan Americana de Saúde (OPAS) relativo a uma pesquisa realizada em 2003 afirmam que as mulheres que sofrem violência estão em maior risco de desenvolver transtornos alimentares, abuso de álcool e drogas, além de estresse pós-traumático, depressão, ansiedade, fobias e pânico (Fonseca, Ribeiro, & Leal<sup>[10]</sup>, 2012).*

*Entretanto, já que a experiência da violência deixa a mulher exposta a um risco mais elevado de sofrer problemas mais graves, como depressão, ansiedade, estresse pós-traumático, tendência ao suicídio e consumo abusivo de álcool e drogas, ainda não é suficiente para falar sobre a causa e efeito da violência doméstica no surgimento de transtornos mentais em mulheres, mas sim do episódio de tal situação em mulheres que enfrentam desse tipo de transtorno. Dessa forma, a violência doméstica tem sido reconhecida como um fator de risco que traz diversos danos à saúde da mulher, tanto física como mental. Além disso, essa temática tem sido relacionada como a pior qualidade de vida e maior procura por serviços de saúde e internações psiquiátricas. (Adeodato, dos Reis Carvalho, de Sigueira, & de Matos e Souza<sup>[11]</sup>, 2005).*

22. De igual forma, o Guia para o manejo de situações de violência doméstica contra a mulher na Atenção Primária à Saúde (APS), elaborado em parceria pela Universidade Federal de Santa Catarina e o Ministério da Saúde, em 2022<sup>[12]</sup>, sobre o assunto, destacou que:

*Cada tipo de violência gera prejuízos nas esferas do desenvolvimento físico, cognitivo, social, moral, emocional ou afetivo. Krug et al. (2002) investigaram as consequências da violência na saúde e concluíram que os efeitos podem persistir muito tempo após terem cessado, sendo que quanto mais severa a violência, maior o impacto sobre a saúde física e mental da mulher. Também afirmam que o impacto de diferentes tipos de violência e de vários episódios parecem ter efeito cumulativo.*

*Uma intervenção resolutiva a essa problemática não pode prescindir de uma conduta clínica.*



*No entanto, não é o suficiente; a atenção precisa ir além, buscando medidas que promovam a conservação da saúde e a recuperação da qualidade de vida.*

50. Também nesta direção, a Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Movimentação de Pessoal da Diretoria de Gestão de Pessoal da Secretaria de Serviços Compartilhados, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em considerações bastante pertinentes alinhavadas no Despacho SEI nº 46972134 (seq. 29), ponderou que a concessão de remoção por motivo de saúde de servidora pública vítima de violência doméstica não apenas se qualifica como juridicamente pertinente, mas também como socialmente relevante. Confira-se, por sua precisão, a literalidade das referidas colocações:

Não obstante a ausência de experiência na situação narrada, entendemos que a aplicação da hermenêutica pela Administração Pública no sentido de garantir o enquadramento de situação de violência doméstica como motivo de remoção a pedido, para outra localidade, independente do interesse da administração, revela-se não apenas juridicamente pertinente, mas também socialmente relevante. Ao oferecer uma resposta que prioriza a proteção da integridade da vítima, a Administração reafirma seu compromisso com os direitos humanos e com a construção de um ambiente institucional que não tolere quaisquer formas de violência. Quando comprovado que a permanência da pessoa agredida no local de exercício representa abalo à sua integridade física ou psicológica, essa medida contribui para o reestabelecimento de sua saúde e bem-estar. Adicionalmente, a adoção de tal postura pode prevenir absentismo, evitar afastamentos prolongados e minimizar o impacto negativo sobre a produtividade das equipes. Além disso, possibilita melhores condições para o exercício de suas funções, com reflexos positivos na qualidade dos serviços prestados. Trata-se, portanto, de uma ação que combina o cumprimento de princípios legais com a promoção de um ambiente de trabalho mais seguro e humano, reforçando o papel da Administração como promotora de proteção e dignidade.

51. Ocorre, no entanto, que a modalidade de remoção prevista no artigo 36, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, possui filtros bastante estritos, tais como: i) a necessidade de efetivo dano à integridade física ou psicológica da vítima; ii) a comprovação da existência do dano à saúde física e mental perante junta médica; iii) a demonstração de impossibilidade de permanência física na atual unidade de lotação, sob pena de prejuízo à saúde do servidor ou da servidora; e iv) a prova de que a remoção acarretará benefícios à saúde do requerente. Os referidos padrões mínimos para a concessão da remoção por motivo de saúde constam expressamente do Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal, aprovado pela Portaria SEGRT/MP nº 19/2017. Vejamos<sup>[23]</sup>:

O servidor, munido de parecer do profissional de saúde assistente que indique necessidade de remoção por motivo de saúde, deverá requerer a sua remoção à área de recursos humanos no seu local de lotação.

O laudo, emitido por junta oficial, é indispensável à análise do pedido de remoção e deverá, necessariamente, atestar a existência da doença ou motivo de saúde que fundamenta o pedido.

Ressalta-se que a avaliação pericial para concessão de remoção do servidor por motivo de doença em pessoa de sua família deverá ser realizada no familiar.

A avaliação pericial poderá basear-se em:

- Razões objetivas para a remoção;
- Se a localidade onde reside o servidor ou seu dependente legal é agravante de seu estado de saúde ou prejudicial à sua recuperação;
- Se na localidade de lotação do servidor não há tratamento adequado;
- Se a doença é preexistente à lotação do servidor na localidade e, em caso positivo, se houve evolução do quadro que justifique o pedido;
- Quais os benefícios do ponto de vista de saúde que advirão dessa remoção;
- Quais as características das localidades recomendadas;
- Se o tratamento sugerido é de longa duração e se não pode ser realizado na localidade de exercício do servidor.

É importante destacar que o laudo deverá ser conclusivo quanto à necessidade da mudança de exercício. Reserva-se à APF, no resguardo de seus interesses, indicar qualquer localidade de exercício, desde que satisfaça às necessidades de saúde e tratamento do servidor, de pessoa de sua família ou dependente. Os servidores sem vínculo efetivo com a União, os contratados temporários e os empregados públicos não fazem jus à remoção.

52. Além disso, nos termos do Ofício Circular SEI nº 1282/2024/MGI<sup>[24]</sup>, subscrito pela Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, firmado em 07 de agosto de 2024, o laudo pericial que avalia as condições da servidora ou servidor público federal que requer remoção por razões de saúde deve atentar-se aos seguintes parâmetros:

O laudo pericial é o documento emitido pela junta oficial indispensável para a instrução do processo administrativo do pedido de remoção com fundamento na alínea b, inciso III, do art. 36 da Lei nº 8.112, de 19990 e deverá atestar tão somente:

- a) a existência da doença;
- b) a necessidade de tratamento especializado e continuado;
- c) se há ou não a possibilidade de tratamento especializado da enfermidade na localidade de exercício da servidora ou do servidor para a própria saúde ou de seu dependente;

a conclusão expressa pela concessão ou não concessão.

O laudo deverá ser conclusivo quanto à necessidade da mudança de exercício, inclusive no tocante a inexistência de tratamento na localidade, não devendo conter a indicação da localidade para qual a servidora ou o servidor será removido, bem como a CID ou descrição da enfermidade da servidora, do servidor ou do seu dependente.

Os quesitos constantes do Manual de Perícia Oficial em Saúde - 3ª Edição - ano 2017, são orientadores para a análise da junta oficial referente a remoção por motivo de saúde. As respostas aos quesitos podem configurar informações pessoais restritas à análise da junta oficial e não devem ser descritas no campo "observações" do laudo do SIAPE-Saúde ou anexadas fisicamente ao processo, sob risco de inobservância à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD - Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

O laudo pericial do SIAPE-Saúde emitido pela junta oficial é o documento bastante para a concessão ou não da remoção por motivo de saúde de que trata a alínea b, inciso III, do art. 36 da Lei nº 8.112, de 1990.

53. Como se nota, o procedimento de concessão de remoção por motivo de saúde demanda procedimento prévio a ser instruído por laudo de perícia oficial, o qual impõe a coexistência de diversos requisitos para autorizar a movimentação de servidores públicos federais. No entanto, é preciso observar que o referido traço característico à remoção prevista no artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, pode, por vezes, não corresponder à urgência e celeridade que a intervenção nos casos marcados pela violência doméstica demanda.

54. Além disso, embora seja comum vislumbrar violação específica à integridade física e ou psíquica das vítimas, também não é possível concluir que os casos de violência doméstica acarretarão, invariavelmente, lesão aos referidos bens jurídicos. É factível, portanto, que embora afetada por uma circunstância de violência doméstica que exige a mudança de domicílio para preservar sua integridade física e mental, a servidora não esteja necessariamente adoecida de maneira clinicamente auferível por tal circunstância, de modo que é imprescindível conferir alternativa normativa e procedural também para os referidos casos.

55. Assim, quanto se reconheça que a violência doméstica e familiar pode afetar não apenas a saúde física da mulher, mas também o seu equilíbrio emocional, circunstâncias que são capazes de viabilizar a concessão da remoção por motivo de saúde, nos termos do artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, entende-se que a referida alternativa pode não ser suficiente para preservar, integralmente, a servidora pública federal vítima de violência doméstica.

56. É de se notar, assim, que a análise dos casos em que não caracterizado o dano físico ou mental das servidoras públicas federais recará sobre os riscos, potenciais ou efetivos, que o fato de ser vítima de violência doméstica acarretaram à servidora pública federal que eventualmente pleiteia sua movimentação para que a mudança de domicílio robusteça seus mecanismos de proteção frente ao agressor.

57. Quanto a este aspecto, a Secretaria de Gestão de Pessoas e a Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (seq. 29) destacaram a necessidade de acionamento de outros instrumentos de movimentação previstos na legislação específica. Confira-se:

10. No entanto, para os casos de violência doméstica, em que o impacto na saúde da vítima pode ser atestado por junta médica, sua análise volta-se à avaliação da necessidade de tratamento de saúde e não aborda, necessariamente, os riscos à segurança da servidora. Por conseguinte, a remoção por motivo de saúde pode ser insuficiente para atender plenamente às demandas de proteção necessárias nesses casos.

11. Assim, considerando as especificidades dos casos de violência doméstica e a insuficiência, em alguns cenários, da remoção por motivo de saúde para garantir a proteção integral da vítima, é recomendável que os órgãos e entidades integrantes do SIPEC avaliem também a aplicação de outras formas de movimentação, conforme expressamente autorizado no item 18 da supracitada Nota Técnica Referencial nº 28290/2024/MGI. O uso de instrumentos previstos em legislações e normas, como o Decreto nº 12.122, de 2024 e a Portaria MGI nº 6.719, de 2024, possibilita ações mais abrangentes, que incluem o acolhimento e a transferência da servidora para localidade segura.

58. Entende-se, nesta linha, que a remoção a pedido, no interesse da Administração Pública, contemplada pelo artigo 36, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.112/1990, pode configurar uma das alternativas para as hipóteses em que esteja presente o risco à integridade física e psíquica da vítima.

59. A pacificação da referida compreensão pelo presente parecer, deste modo, terá o condão de ofertar possibilidade de salvaguarda à servidora pública federal vítima de violência doméstica que enfrente risco à sua integridade física e mental, reduzindo, por consequência, o nível de discricionariedade administrativa.

60. Nesta hipótese, por se tratar de remoção a pedido, mas a critério da Administração, reputa-se que a União, suas autarquias e fundações públicas federais devem exigir a comprovação do risco à integridade física ou emocional da servidora vítima de violência doméstica, o qual deve estar estritamente relacionado à sua permanência no local de sua lotação. A conduta da Administração Pública, ao avaliar a presença do interesse do Poder Público na concessão da remoção, estará pautada nos deveres impostos pelo artigo 226, § 8º, da Constituição Federal, bem como no artigo 3º, § 1º, da Lei nº 11.340/2006, e terá por objetivo precípua tutelar a servidora pública federal do risco decorrente da proximidade física com o seu agressor.

61. Nada obstante se destaque a possibilidade de comprovação da condição de perigo à integridade física e mental da servidora pública vítima de violência doméstica por todos os meios de prova admitidos em direito<sup>[25]</sup>, os quais deverão ser fundamentadamente apreciados pelos órgãos competentes para a concessão da remoção, entende-se que o deferimento de medida protetiva judicial de afastamento do agressor configura fundamento suficiente a demonstrar, de forma inequívoca, a presença do interesse público apto a vincular o ato administrativo a que alude o artigo 36, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.112/1990.

62. Isso porque as medidas protetivas estabelecidas pela Lei nº 11.340/2006 representam instrumentos normativos de resguardo à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial e moral das vítimas de violência doméstica, as quais pressupõem deferimento judicial, a ser apreciado no prazo de 48 horas, a partir de pedido da vítima ou do Ministério Público, e serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência (artigos 18 e 19 da Lei 11.340/2006<sup>[26]</sup>). Assim, caso constatada a prática de violência doméstica, poderá o juiz determinar, dentre outras medidas em desfavor do agressor, o afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, a proibição de aproximação da vítima, bem como a vedação de comparecimento a determinados lugares (artigo 22 da Lei nº 11.340/2006<sup>[27]</sup>). Ainda nos termos da Lei Maria da Penha, o descumprimento das imposições constantes de medida protetiva acarreta a caracterização do crime específico previsto em seu artigo 24-A<sup>[28]</sup>.



63. O deferimento judicial da medida protetiva configura, nesta medida, análise estatal acerca das circunstâncias específicas que marcam o cenário de violência doméstica, o qual pressupõe o exame quanto aos riscos a que submetida a ofendida. O prazo de 48h para a apreciação do requerimento da vítima ou do Ministério Público, ademais, assegura a agilidade da resposta estatal que os referidos casos exigem.

64. Nota-se, nestes termos, que **o deferimento da medida protetiva judicial caracteriza-se como elemento suficiente a substituir a análise administrativa quanto aos riscos enfrentados pela vítima de violência doméstica, bem como a indicar de maneira inequívoca o interesse da Administração Pública em promover a remoção da servidora pública, com o intuito de lhe conceder condições de segurança que resguardem sua integridade física e mental.**

65. A associação entre a concessão da medida protetiva e o deferimento da remoção, no interesse da Administração, terá por objetivo fortalecer a resposta estatal à violência no âmbito das relações afetivas, de modo a integrar o Estado na rede de apoio imprescindível ao fortalecimento da mulher no desafio da superação da situação de vulnerabilidade inerente às vítimas de violência doméstica<sup>[29]</sup>.

66. Nesta hipótese, em que o pedido de remoção da servidora pública estiver instruído com o deferimento de medidas protetivas que contemplem o afastamento do agressor da ofendida, o âmbito de discricionariedade da Administração Pública estará reduzido, uma vez que já constatada pelo Estado a necessidade de distanciamento entre algoz e vítima, como medida indispensável ao resguardo da integridade física e ou psicológica da mulher.

67. O referido estreitamento da discricionariedade administrativa, operado em tese pelo presente parecer, caso aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, tem por finalidade conferir critério objetivo à análise do pedido de remoção, bem como conceder ao procedimento a celeridade demandada pela condição de risco enfrentada pela servidora pública federal.

68. Assim, reputa-se que **o pedido de remoção da servidora pública federal, quando instruído com o deferimento de medida protetiva judicial de afastamento do agressor deverá ser concedido pelo órgão competente, no interesse da Administração Pública, com fulcro no artigo 36, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.112/1990**, configurando a decisão judicial a demonstração do interesse público na autorização do aludido deslocamento.

69. Ademais, cumpre ainda ressaltar que **a ausência da medida protetiva em favor da vítima de violência doméstica servidora pública federal não representará a impossibilidade de concessão de remoção ou de quaisquer dos demais instrumentos de movimentação previstos na legislação de regência**, desde que atendidos os respectivos requisitos normativos.

70. Em outras palavras, nas hipóteses em que a servidora pública federal tenha se beneficiado de medida protetiva de afastamento do agressor, observa-se a existência de direito à remoção, a pedido, a critério da Administração, com a finalidade de resguardar sua integridade física e mental dos riscos advindos da situação de violência doméstica. Porém, na ausência de deferimento de medida protetiva, à servidora pública federal restarão ainda disponíveis todos os instrumentos de movimentação de pessoal, dentre os quais incluída a remoção por motivo de saúde (quando precedida de laudo pericial que conclua por sua pertinência), a remoção a critério da Administração (mediante análise e avaliação, caso a caso, de todas as provas admitidas em direito); assim como, atendidos os requisitos normativos e presentes conveniência e oportunidade, outros mecanismos como a redistribuição, a cessão, a alteração de exercício para composição de força de trabalho ou até mesmo o deferimento de teletrabalho, os quais poderão ser conjugados com providências acauteladoras, nos termos do artigo 45 da Lei nº 9.784/1999<sup>[30]</sup>.

71. Esta conclusão quanto à pertinência de acionamento das demais formas de movimentação de pessoal nos casos em que constatada a presença de violência doméstica e familiar contra a servidora pública federal encontra-se também amparada na Nota Técnica SEI nº 28290/2024/MGI (seq. 17), que assim se posicionou:

8. Quanto à movimentação da servidora ou do servidor, resguardadas as vantagens percebidas, entende-se que seria um dos instrumentos aplicáveis aos casos de assédio moral ou sexual ou mesmo de violência doméstica ou familiar e discriminação. Ressalte-se que a aplicação do instituto de movimentação que melhor se adeque à situação, independe da alteração das leis específicas ou mesmo da Lei 8.112, de 1990, e pode ser efetivado a partir das medidas adotadas para a apuração do caso no âmbito dos órgãos e entidades. Dentre os institutos de movimentação previstos na Lei 8.112, de 1990, têm sido citados a remoção, a redistribuição, a cessão e a alteração de exercício para composição da força de trabalho. Assim, considerando que pretende-se conjugar o interesse público, a partir da melhor alocação das pessoas num ambiente de trabalho seguro ou em localidade diversa da de seu agressor que lhe permita desempenhar suas atribuições com segurança, a medida resultará em ganho para a Administração Pública e para a sociedade.

72. O Ministério das Mulheres, igualmente, ao se manifestar favoravelmente à possibilidade de remoção de servidoras vítimas de violência doméstica (seq. 21), ressaltou a necessidade de possibilitar a comprovação do risco à integridade física e psicológica da vítima por meios diversos, e não apenas atestados por motivo de saúde. Ademais, considerou relevante conferir celeridade ao procedimento, com vistas a resguardar a efetividade da medida de afastamento do agressor.

73. Assim, em atenção à vontade legislativa expressa no artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006, e com o objetivo de conferir a celeridade que a situação de vulnerabilidade que as vítimas de violência doméstica enfrentam, **os pedidos de movimentação realizados por servidoras públicas federais nesta condição deverão ser processados, no âmbito da Administração Pública federal, com absoluta prioridade**, sem prejuízo da necessária regulamentação acerca dos procedimentos internos de tramitação.

74. Nesta linha de raciocínio, nada obstante as conclusões contempladas por este parecer, que está limitado a conduzir a pacificação da interpretação jurídica a ser conferida à legislação aplicável às hipóteses aqui aludidas, reputa-se também pertinente destacar a importância da regulamentação que está sendo gestada no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em

parceria com o Ministério das Mulheres (seq. 29), com o intuito de contemplar procedimentos que viabilizem a concessão de medidas efetivas ao amparo de servidoras públicas federais em situação de violência doméstica e familiar, inclusive de natureza cautelar e que evitem eventuais configurações de abandono de cargo.

75. Por fim, em atenção aos impactos que o presente parecer pode alcançar, caso seja acolhido e passe a vincular toda a Administração Pública federal, cumpre esclarecer que tanto na hipótese de deferimento da remoção por motivo de saúde (artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990) quanto naquela correspondente ao deslocamento a critério da Administração (artigo 36, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.112/1990), não caberá à União, suas autarquias e fundações públicas federais a incumbência de arcar com quaisquer custos suportados pela servidora pública federal com a respectiva mudança de domicílio. Isso porque, por se tratar de deslocamento a pedido, o artigo 53, § 3º, da Lei nº 8.112/1990<sup>[31]</sup>, é expresso ao determinar a inexistência de direito a ajuda de custo nas hipóteses de remoção previstas nos incisos II e III do parágrafo único do artigo 36 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

### III - CONCLUSÕES

76. Ante todo o exposto, conclui-se que a violência contra a mulher, como drama social transversal e enraizado em nossa cultura que é, não pode e não está sendo ignorada pelo Estado brasileiro, o qual tem o dever de conferir respostas contundentes ao seu resistente e lamentável avanço. Assim, com o objetivo de cumprir o papel do Poder Público de assegurar a integridade física e mental das servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica, no âmbito das atribuições declinadas pelos artigos 4º, incisos X e XI; e 10, da Lei Complementar nº 73, conclui-se que:

I. às servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica é garantido o direito à remoção por motivo de saúde, previsto no artigo 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.112/1990, quando comprovada por junta médica oficial a efetiva lesão à sua integridade física ou mental;

II. às servidoras públicas federais vítimas de violência doméstica é garantido o direito à remoção a pedido, a critério da Administração, consagrado no artigo 36, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.112/1990, quando constatada a existência de risco à sua integridade física ou mental, demonstrado pelo deferimento de medida protetiva judicial de afastamento do agressor, hipótese em que o ato deve ser considerado vinculado;

III. a inexistência do parâmetro objetivo para a concessão da remoção a que alude o item "II" não afasta a possibilidade de análise administrativa, caso a caso, da subsunção da hipótese da servidora pública vítima de violência doméstica a todos os instrumentos de movimentação de pessoal previstos na legislação de regência;

IV. em atenção à vontade legislativa expressa no artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.340/2006, e com o objetivo de conferir a celeridade que a situação de vulnerabilidade que as vítimas de violência doméstica enfrentam, os pedidos de movimentação realizados por servidoras públicas federais nesta condição deverão ser processados, no âmbito da Administração Pública federal, com absoluta prioridade, sem prejuízo da necessária regulamentação acerca dos procedimentos internos de tramitação; e

V. a concessão das remoções, por motivo de saúde ou a critério da administração, referidas nos itens "I" e "II" acima, uma vez que atribuídas a pedido da servidora pública federal, não implicam direito a ajuda de custo em razão da mudança de domicílio, conforme previsto no artigo 53, § 3º, da Lei nº 8.112/1990.

77. Caso as conclusões acima declinadas sejam acolhidas, sugere-se a Sua Excelência o Senhor Advogado-Geral da União o encaminhamento do presente parecer ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, para que os seus termos vinculem, consoante determinam os artigos 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/1993, toda a Administração Pública federal, cujos órgãos e entidades ficarão obrigados a lhe dar fiel cumprimento, a partir da data de sua publicação.

À consideração superior.

Brasília, 24 de janeiro de 2025.

  
ALESSANDRA LOPES DA SILVA PEREIRA  
Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 10951008020202419 e da chave de acesso 8f131af3

#### Notas

1. ^ "Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada em caráter prioritário no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Segurança Pública (Susp), de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), e em outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente, quando for o caso. (...) § 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:I - acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou indireta;"
2. ^ "Art. 17. Na hipótese de comprovado risco excepcional e efetivo à integridade de servidores ou seus familiares, não



- decorrente do exercício do cargo, mediante autorização do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, e após aferição em procedimento específico, poderá ser deferida remoção ou alteração de localização física de unidade de localização física a pedido, com ou sem alteração de exercício." Documento disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=132715>>. Acesso em 27 de dezembro de 2024.
3. ^ "Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. (...) § 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações."
4. ^ "Artigo 7 Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e scan demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em: (...) b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir violência contra a mulher; (...) f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;"
5. ^ Informações disponíveis em: <<https://apidspace.forumsegurança.org.br/server/api/core/bitstreams/1d896734-j7da-46a7-9b23-906b6df3e1b/content>>. Acesso em 10 de janeiro de 2025.
6. ^ Informação disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/noticias/8-3-23-nev-na-midia-monitor-da-violencia-g1-brasil-bate-recorde-de-feminicidios-em-2022-com-uma-mulher-morta-a-cada-6-horas>>. Acesso em 23 de janeiro de 2025.
7. ^ Informações detalhadas disponíveis em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloII/Fondo/Brasil12.051a.htm>>. Acesso em 10 de janeiro de 2025.
8. ^ Texto disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2025.
9. ^ "Art. 121-A. Matar mulher por razões da condição do sexo feminino: Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 40 (quarenta) anos. § 1º Considera-se que há razões da condição do sexo feminino quando o crime envolve: I – violência doméstica e familiar; II – menosprezo ou discriminação à condição de mulher. § 2º A pena do feminicídio é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime é praticado: I – durante a gestação, nos 3 (três) meses posteriores ao parto ou se a vítima é a mãe ou a responsável por criança, adolescente ou pessoa com deficiência de qualquer idade; II – contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos, com deficiência ou portadora de doenças degenerativas que acarretam condição limitante ou de vulnerabilidade física ou mental; III – na presença física ou virtual de descendente ou de ascendente da vítima; IV – em descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha); V – nas circunstâncias previstas nos incisos III, IV e VIII do § 2º do art. 121 deste Código. Coautoria § 3º Comunicam-se ao coautor ou participe as circunstâncias pessoais elementares do crime previstas no § 1º deste artigo."
10. ^ Texto disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L14994.htm#art9](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14994.htm#art9)>. Acesso em 10 de janeiro de 2025.
11. ^ DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 3 ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 35.
12. ^ *VIOLENCIA DOMÉSTICA – LEI Nº 11.340/06 – GÊNEROS MASCULINO E FEMININO – TRATAMENTO DIFERENCIADO*. O artigo 1º da Lei nº 11.340/06 surge, sob o ângulo do tratamento diferenciado entre os gêneros – mulher e homem –, harmônica com a Constituição Federal, na que necessária a proteção ante as peculiaridades física e moral da mulher e a cultura brasileira. *COMPETÊNCIA – VIOLENCIA DOMÉSTICA – LEI Nº 11.340/06 – JUIZADOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER*. O artigo 33 da Lei nº 11.340/06, no que revela a conveniência de criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, não implica usurpação da competência normativa dos estados quanto à própria organização judiciária. *VIOLENCIA DOMESTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – REGÊNCIA – LEI Nº 9.099/95 – AFASTAMENTO*. O artigo 41 da Lei nº 11.340/06, a afastar, nos crimes de violência doméstica contra a mulher, a Lei nº 9.099/95, mostra-se em consonância com o disposto no § 8º do artigo 226 da Carta da República, a prever a obrigatoriedade de o Estado adotar mecanismos que coibam a violência no âmbito das relações familiares. (ADC nº 19, Relator: Ministro Marco Aurélio, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/02/2012, Publicação em 29/04/2014).
13. ^ *AÇÃO PENAL – VIOLENCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER – LESÃO CORPORAL – NATUREZA*. A ação penal relativa a lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada – considerações. (ADI nº 4424, Relator: Ministro Marco Aurélio, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/02/2012, Publicação em 01/08/2014).
14. ^ Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Interpretação conforme à Constituição. Artigo 23, inciso II, e art. 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e art. 65 do Código de Processo Penal. "Legitima defesa da honra". Não incidência de causa excludente de ilicitude. Recurso argumentativo dissonante da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF). Procedência parcial da arguição. 1. A "legitima defesa da honra" é recurso argumentativo/retórico odioso, desumano e cruel utilizado pelas defesas de acusados de feminicídio ou agressões contra a mulher para imputar às vítimas a causa de suas próprias mortes ou lesões. Constitui-se em ranço, na retórica de alguns operadores do direito, de institucionalização da desigualdade entre homens e mulheres e de tolerância e naturalização da violência doméstica, as quais não têm guardada na Constituição de 1988. 2. Referido recurso viola a dignidade da pessoa humana e os direitos à vida e à igualdade entre homens e mulheres (art. 1º, inciso III, e art. 5º, caput e inciso I, da CF/88), pilares da ordem constitucional brasileira. A ofensa a esses direitos concretiza-se, sobretudo, no estímulo à perpetuação do feminicídio e da violência contra a mulher. O acolhimento da tese teria o potencial de estimular práticas violentas contra as mulheres ao exonerar seus perpetradores da devida sanção. 3. A "legitima defesa da honra" não pode ser invocada como argumento inerente à plenitude de defesa própria do tribunal do júri, a qual não pode constituir instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas. Devem prevalecer a dignidade da pessoa humana, a vedação de todas as formas de discriminação, o direito à igualdade e o direito à vida, tendo em vista os riscos elevados e sistêmicos decorrentes da naturalização, da tolerância e do incentivo à cultura da violência doméstica e do feminicídio. 4. Na hipótese de a defesa lançar mão, direta ou indiretamente, da tese da "legitima defesa da honra" (ou de qualquer argumento que a ela induza), seja na fase pré-processual, na fase processual ou no julgamento perante o tribunal do júri, caracterizada estará a nulidade da prova, do ato processual ou, caso não obstada pelo presidente do júri, dos debates por ocasião da sessão do júri, facultando-se ao titular da acusação apelar na forma do art. 593, inciso III, alínea a, do Código de Processo Penal. 5. É inaceitável, diante do sublime direito à vida e à dignidade da pessoa humana, que o acusado de feminicídio seja absolvido, na forma do art. 483, inciso III, § 2º, do Código de Processo Penal, com base na esdrúxula tese da "legitima defesa da honra". Há de se exigir um controle mínimo do pronunciamento do tribunal do júri

quando a decisão de absolvição se der por quesito genérico, de forma a avaliar, à luz dos atos processuais praticados em juízo, se a conclusão dos jurados se deu a partir de argumentação discriminatória, indigna, esdrúxula e inconstitucional referente ao uso da tese da legítima defesa da honra. 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para (i) firmar o entendimento de que a tese da legítima defesa da honra é inconstitucional, por contrariar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF), da proteção da vida e da igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF); (ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 23, inciso II, ao art. 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e ao art. 65 do Código de Processo Penal, de modo a excluir a legítima defesa da honra do âmbito do instituto da legítima defesa; (iii) obstar à defesa, à acusação, à autoridade policial e ao juízo que utilizem, direta ou indiretamente, a tese de legítima defesa da honra (ou qualquer argumento que induza à tese) nas fases pré-processual ou processual penais, bem como durante o julgamento perante o tribunal do júri, sob pena de nulidade do ato e do julgamento; e (iv) diante da impossibilidade de o acusado beneficiar-se da própria torpeza, fica vedado o reconhecimento da nulidade referida no item anterior na hipótese de a defesa ter-se utilizado da tese da legítima defesa da honra com essa finalidade. 7. Procedência do pedido sucessivo apresentado pelo requerente, conferindo-se interpretação conforme à Constituição ao art. 483, inciso III, § 2º, do Código de Processo Penal, para entender que não fere a soberania dos vereditos do tribunal do júri o provimento de apelação que anula a absolvição fundada em quesito genérico, quando, de algum modo, possa implicar a repristinação da odiosa tese da legítima defesa da honra.(ADPF nº 779, Relator: Ministro Dias Toffoli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2023, Publicação em 06/10/2023).

15. ^ ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL ALEGADA CONDUTA OMISSIVA E COMISSIVA DO PODER PÚBLICO NO COMBATE À VIOLENCIA CONTRA A MULHER. PROCESSOS DE APURAÇÃO E JULGAMENTO DE CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL. QUESTIONAMENTOS QUANTO AO MODO DE VIDA E À VIVÊNCIA SEXUAL PREGRESSA DA VÍTIMA. OFESA AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Ofende os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana a perquirição da vítima, em processos apuratórios e julgamentos de crimes contra a dignidade sexual, quanto ao seu modo de vida e histórico de experiências sexuais. 2. A despeito da atuação dos Poderes da República, pela análise dos argumentos postos na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é de se concluir necessário que este Supremo Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, interprete os dispositivos impugnados pelo argenteo conforme a Constituição da República, para conferir máxima efetividade aos direitos constitucionalmente postos e coibir a perpetuação de práticas que impliquem na revitimização de mulheres agredidas sexualmente. 3. Arguição julgada procedente para i) conferir interpretação conforme à Constituição à expressão "elementos alheios aos fatos objeto de apuração" posta no art. 400-A do Código de Processo Penal, para excluir a possibilidade de invocação, pelas partes ou procuradores, de elementos referentes à vivência sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida em audiência de instrução e julgamento de crimes contra a dignidade sexual e de violência contra a mulher, sob pena de nulidade do ato ou do julgamento, nos termos dos arts. 563 a 573 do Código de Processo Penal; ii) fica vedado o reconhecimento da nulidade referida no item anterior na hipótese de a defesa invocar o modo de vida da vítima ou a questionar quanto a vivência sexual pregressa com essa finalidade, considerando a impossibilidade do acusado se beneficiar da própria torpeza; iii) conferir interpretação conforme ao art. 59 do Código Penal, para assentar ser vedado ao magistrado, na fixação da pena em crimes sexuais, valorar a vida sexual pregressa da vítima ou seu modo de vida e iv) assentar ser dever do magistrado julgador atuar no sentido de impedir essa prática inconstitucional, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal.(ADPF nº 1107, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/05/2024, Publicação em 26/08/2024).

16. ^ Vide arts. 17, inciso XX; e 38 da Lei nº 14.600/2023 e Decreto nº 11.351/2023.

17. ^ "Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram parentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual. Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos."

18. ^ "Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:I- a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria."

19. ^ "Art. 4º Na interpretação desta Lei, serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar."

20. ^ "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

21. ^ Algumas informações foram omitidas com a finalidade de impossibilitar a identificação dos envolvidos.

22. ^ Documento disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/manual-de-pericia-oficial-em-saude-do-servidor-publico-federal-3a-edicao-ano-2017-versao-28abr2017-3.pdf/view>>. Página 131. Acesso em 17 de janeiro de 2025.



23. ^ Documento disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/manual-de-pericia-oficial-em-saude-do-servidor-publico-federal-3a-edicao-ano-2017-versao-28abr2017-3.pdf/view>>. Acesso em 15 de janeiro de 2025.
24. ^ Documento disponível em: <<https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24492>>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.
25. ^ Note-se que, em situação paralela a ora tratada, o artigo 9º, § 7º, da Lei Maria da Penha, conferiu às vítimas de violência doméstica prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, exigindo, para tanto, a comprovação da circunstância de vulnerabilidade pelo registro de ocorrência policial ou pelo processo de violência doméstica e familiar em curso. Confira-se: "Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada em caráter prioritário no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Segurança Pública (Susp), de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstas na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), e em outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente, quando for o caso. (...) 7º A mulher em situação de violência doméstica e familiar tem prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso."
26. ^ "Art. 18. Recebido o expediente com o pedido da ofendida, caberá ao juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas:I - conhecer do expediente e do pedido e decidir sobre as medidas protetivas de urgência;II - determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para o ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável perante o juiz competente; III - comunicar ao Ministério Público para que adote as providências cabíveis.IV - determinar a apreensão imediata de arma de fogo sob a posse do agressor. Art. 19. As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida. § 1º As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas de imediato, independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público, devendo este ser prontamente comunicado. § 2º As medidas protetivas de urgência serão aplicadas isolada ou cumulativamente, e poderão ser substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados. § 3º Poderá o juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, conceder novas medidas protetivas de urgência ou rever aquelas já concedidas, se entender necessário à proteção da ofendida, de seus familiares e de seu patrimônio, ouvido o Ministério Público. § 4º As medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária a partir do depoimento da ofendida perante a autoridade policial ou da apresentação de suas alegações escritas e poderão ser indeferidas no caso de avaliação pela autoridade de inexistência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes. § 5º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência. § 6º As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes."
27. ^ "Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 ;II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;c) frequência de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida,IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios. VI – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação; e VII – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio. § 1º As medidas referidas neste artigo não impedem a aplicação de outras previstas na legislação em vigor, sempre que a segurança da ofendida ou as circunstâncias o exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público. § 2º Na hipótese de aplicação do inciso I, encontrando-se o agressor nas condições mencionadas no caput e incisos do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o juiz comunicará ao respectivo órgão, corporação ou instituição as medidas protetivas de urgência concedidas e determinará a restrição do porte de armas, ficando o superior imediato do agressor responsável pelo cumprimento da determinação judicial, sob pena de incorrer nos crimes de prevaricação ou de desobediência, conforme o caso. § 3º Para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, auxílio da força policial. § 4º Aplica-se às hipóteses previstas neste artigo, no que couber, o disposto no caput e nos §§ 5º e 6º do art. 461 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil)."
28. ^ "Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. § 1º A configuração do crime independe da competência civil ou criminal do juiz que deferiu as medidas. § 2º Na hipótese de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá conceder fiança. § 3º O disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras sanções cabíveis."
29. ^ Sobre a necessidade de integração entre as medidas de proteção a ser conferidas às vítimas de violência doméstica, confiram-se as precisas colocações expostas no Anuário Brasileiro de Segurança Pública: "As Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) são mecanismos legais criados pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e cujo objetivo imediato é garantir a segurança da vítima de violência doméstica e familiar, prevenindo novas agressões e promovendo sua proteção física, psicológica e social. A possibilidade de aplicação das medidas – que são diversas, indo desde o afastamento do agressor do lar, passando pela suspensão do porte de arma, pelo encaminhamento da ofendida e seus dependentes a programas de proteção, entre outras – é considerada um ponto de inflexão no enfrentamento da violência contra a mulher, porque é um instrumento bastante inovador em comparação com o que havia no cenário anterior à lei. (...) O que talvez seja o principal ponto de convergência das pesquisas é o argumento de que as medidas protetivas podem ser efetivas para prevenir novas formas de violência, mas que a concessão, por si só, não é suficiente (Luduvice, Lodello e Zanello, 202418; Machado et al., 202019). Elas precisam ser combinadas com outras estratégias de enfrentamento. Entre elas, o acompanhamento rigoroso e a fiscalização sobre o cumprimento das medidas (como é feito, por exemplo, pelas Patrulhas Maria da Penha20), bem como a integração entre as instituições de segurança e justiça, de modo a prover a mulher de uma rede de apoio." Documento disponível em: <<https://apidspace.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/1d896734-f7da-46a7-9b23-906b6df3e11b/content>>. Acesso em 18 de janeiro de 2025, fl. 145/146.

30. <sup>^</sup> "Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado."
31. <sup>^</sup> "Art. 53. A ajuda de custo destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente, vedado o duplo pagamento de indenização, a qualquer tempo, no caso de o cônjuge ou companheiro que detenha também a condição de servidor, vier a ter exercício na mesma sede. (...) § 3º Não será concedida ajuda de custo nas hipóteses de remoção previstas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 36."



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

**DESPACHO n. 00024/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU**

NUP: 10951.008020/2024-19

INTERESSADAS: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS.

ASSUNTO: MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA.

1. Estou de acordo com o **PARECER n. 00004/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaborado pela Advogada da União Dr.ª Alessandra Lopes da Silva Pereira.

2. Submeto-o à consideração do Senhor Consultor-Geral da União

Brasília, 27 de janeiro de 2025.



Maria Helena Martins Rocha Pedrosa

Advogada da União

Consultora da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 10951008020202419 e da chave de acesso 8f131af3



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

**DESPACHO N.º 00054/2025/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 10951.008020/2024-19**

**INTERESSADOS: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS.**

**ASSUNTO: MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA.**

Excelentíssimo Senhor Advogado Geral da União,

1. Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 00024/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU, o PARECER n. 00004/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra da Advogada da União Alessandra Lopes da Silva Pereira.

2. Nestes termos, submeto as manifestações da Consultoria-Geral da União à análise de Vossa Excelência, para que, sendo acolhidas, sejam encaminhadas à elevada apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, para os fins dos artigos 40, §1.º, e 41 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

**ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL**

Advogado da União  
Consultor-Geral da União



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1832218297 e chave de acesso 8f131af3 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-02-2025 17:36. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N°: 10951.008020/2024-19

INTERESSADO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS.

ASSUNTO: MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORAS PÚBLICAS FEDERAIS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.

**PARECER N° JM - 07**

**ADOTO**, para fins do art. 41 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 00054/2025/GAB/CGU/AGU, de 5 de fevereiro de 2025, o Parecer nº 00004/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU, de 24 de janeiro de 2025, e submeto-o ao EXCELENTEÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40, § 1.º, da referida Lei Complementar, tendo em vista a relevância da matéria versada.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

**JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS**

Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 10951008020202419 e da chave de acesso 8f131af3



---

Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1846590670 e chave de acesso 8f131af3 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-02-2025 18:49. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

**DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Processo n.º 10951.008020/2024-19. Parecer n.º JM -07 de 7 de fevereiro de 2025 do Advogado-Geral da União, que adotou, nos termos estabelecidos no Despacho do Consultor-Geral da União n.º 00054/2025/GAB/CGU/AGU, o Parecer n.º 00004/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU. **Aprovo.**

Publique-se, para os fins do disposto no art. 40, § 1.º, da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Em 7 de fevereiro de 2025.



LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA





.....

## PARECER N. 00436/2024/ PFE-ANATEL/PGF/AGU

.....



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS  
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

**PARECER n. 00436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

NUP: 53557.000127/2023-01

INTERESSADO: Gabinete do Conselheiro Alexandre Freire

ASSUNTO: Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox* Regulatório)

**EMENTA:** 1. Projeto de ambiente regulatório experimental - *Sandbox* Regulatório. (sandbox). Uso de equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*). 2. Considerações iniciais. 2.1. Reitera-se as considerações constantes no Parecer n° 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU. 2.2. Existência de respaldo legal e jurídico para a implementação de programas de *Sandbox* Regulatório no âmbito do setor de telecomunicações. Art. 11 da LCP nº 182/2021. 2.3. Pela recomendação de observância das diretrizes da proposta regulamentar submetida ao Conselho Diretor da Agência nos denominados “projetos piloto”, no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência. 2.4. Outras considerações da Procuradoria. 3. Do Projeto de Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox). Considerações da Procuradoria.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de proposta de projeto piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*sandbox*) sobre uso de equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), apresentada por meio do Informe nº 93/2024/ORCN/SOR (SEI nº 12289808), em cumprimento à solicitação constante do Ofício nº 158/2024/AF-ANATEL (SEI nº 12178112).
2. A Minuta de Ato do referido projeto foi anexada ao referido Informe (SEI nº 12248627).
3. Encaminhada a proposta ao Conselheiro Relator Alexandre Freire, este a encaminhou a esta Procuradoria, em 08 de agosto de 2024, para manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, por meio do Ofício nº 175/2024/AF-ANATEL (SEI nº 175/2024/AF-ANATEL).
4. Quanto ao prazo para manifestação desta Procuradoria, ressalte-se que, em razão da necessidade de elaboração de pareceres em outros processos prioritários, não foi possível atender o prazo de 15 (quinze) dias, o que foi comunicado pelo Procurador-Geral ao Conselheiro Relator, tendo este deferido a dilação do prazo inicialmente estipulado.
5. É, em breves linhas, o relatório. Passa-se a opinar.

**2. FUNDAMENTAÇÃO.**

**2.1 Considerações iniciais.**

6. De início, reitera-se as considerações constantes no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
7. Consoante salientado no referido opinativo, o *Sandbox* Regulatório, em breves linhas, corresponde a um espaço experimental em ambiente isolado, controlado e seguro, de forma a permitir o desenvolvimento de projetos inovadores mediante a suspensão temporária de obrigações regulatórias.
8. Nesse sentido, é possível, ao afastar, de forma controlada e segura, a necessidade de cumprimento de obrigações regulatórias, que sejam promovidos “testes” de modelos inovadores que não atendam integralmente à regulação setorial.
9. A possibilidade de adoção de programas de ambiente regulatório experimental no âmbito da Administração Pública passou a ser expressamente admitida pela Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, que, ao instituir o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, previu o seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

[...]

II - ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório): conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado.

Art. 11. Os órgãos e as entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial poderão, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas.

§ 1º A colaboração a que se refere o caput deste artigo poderá ser firmada entre os órgãos e as entidades, observadas suas competências.

§ 2º Entende-se por ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório) o disposto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º O órgão ou a entidade a que se refere o caput deste artigo disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecerá:

- I - os critérios para seleção ou para qualificação do regulado;
- II - a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e
- III - as normas abrangidas.

10. Dessa maneira, tem-se que o estabelecimento de um Sandbox Regulatório com o objetivo de desenvolver iniciativas inovadora mediante a aplicação de um regime regulatório diferenciado e controlado é uma iniciativa expressamente autorizada por Lei Complementar.

11. A existência de respaldo legal e jurídico para a implementação de programas de Sandbox Regulatório no âmbito do setor de telecomunicações foi expressamente reconhecida por esta Procuradoria Federal Especializada ao analisar a proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações, ainda em curso na Agência. No Parecer nº 00460/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, assim restou consignado:

167. O estabelecimento de um ambiente para a experimentação de modelos de negócio inovadores confere maior segurança jurídica ao tempo que permite o acompanhamento da Agência em relação aos projetos em temas considerados prioritários. A medida é positiva ao incentivar o empreendedorismo inovador, direcionado a temas de interesse designados pela agência reguladora, de forma temporária e sem oferecer risco às aplicações regularmente autorizadas.

168. O modelo é adotado no âmbito internacional, sendo a Autoridade de Conduta Financeira do Reino Unido (FCA) uma das pioneiras quanto ao tema. Especificamente quanto ao setor de telecomunicações, a Comisión de Regulación de Comunicaciones da Colômbia (CRC) também regulou o tema relativo ao ambiente experimental.

169. No Brasil, a iniciativa de um Sandbox regulatório foi instituída pelo Banco Central do Brasil, por meio da Resolução BCB nº 29, de 26 de outubro de 2020, que *"estabelece as diretrizes para funcionamento do Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (Sandbox Regulatório) e as condições para o fornecimento de produtos e serviços no contexto desse ambiente no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro"*. As regras específicas do primeiro ciclo do ambiente experimental foram definidas por meio da Resolução BCB nº 50, de 16 de dezembro de 2020.

170. A Resolução BCB nº 29/2020 estabelece, dentre outros aspectos, o conceito e os objetivos do Sandbox regulatório, deveres e prerrogativas dos interessados e da Bacen, critérios para participação e classificação, bem como disposições a respeito do encerramento das atividades dos participantes do Sandbox regulatório. A Resolução nº 50/2020, por sua vez, traz requisitos para instauração e execução do Ciclo 1 do Sandbox bem como sobre os procedimentos e requisitos aplicáveis à classificação e à autorização para participação nesse ambiente.

171. A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), por meio de sua Resolução nº 381, de 04 de março de 2020, também estabeleceu no âmbito daquele órgão as condições necessárias para a autorização e o funcionamento, por tempo determinado, de sociedades seguradoras participantes exclusivamente de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) que desenvolvam projeto inovador mediante o cumprimento de critérios e limites previamente estabelecidos.

[...]

183. Destaca-se que cada experimento poderá ter um objetivo distinto e, nesse sentido, os dispositivos da regulamentação que poderão ser flexibilizados em cada projeto podem ser diferentes. A possibilidade de serem afastados dispositivos regulamentares para fins de realização dos experimentos deve ser restrita àqueles que, de fato, não possam ser atendidos para a execução dos testes, comprometendo-os. O cumprimento das regras regulatórias é imperioso, razão pela qual é importante que a indicação das normas que o requerente estará dispensado de cumprir seja devidamente motivada no ato a ser editado.

184. Oportuno ressaltar, ainda, que, mesmo em um regime regulatório mais "flexível" em razão do ambiente experimental, em que o cumprimento de normas específicas podem ser dispensadas pelo regulador, não pode implicar renúncia ou descumprimento à legislação nacional. Em outras palavras, a flexibilidade normativa existente Sandbox não pode afastar o cumprimento das leis que regem o setor, mas, apenas, de normas de competência do ente regulador, consoante deflui do *caput* do art. 11 da LCP nº 182/2021.

185. Ao autorizar o funcionamento dos projetos experimentais que cumprirem os critérios de avaliação, é importante, ainda, que se estabeleça, caso o projeto indique a necessidade do uso de radiofrequências, que a autorização experimental, as condições para o monitoramento de risco de uso das radiofrequências necessárias. Isso porque, uma vez concedida a autorização pretendida, o uso de radiofrequências deve ser coordenada para o uso adequado e sem interferências prejudiciais aos serviços já outorgados. Se detectada interferência prejudicial decorrente dos experimentos em sistemas regularmente autorizados, deve estar prevista a interrupção do teste.

12. A proposta de Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), constante do processo administrativo nº 53500.059638/2017-39, ainda não foi aprovada pelo Conselho Diretor da Agência, não tendo sido consolidadas, na regulamentação da Agência, as disposições específicas que deverão ser observadas na implementação de ambientes regulatórios experimentais no setor de telecomunicações.

13. No âmbito dos Pareceres nºs 00532/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU e 00579/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria Federal Especializada entendeu que é possível, a princípio, a aprovação de projetos pilotos de Sandbox Regulatório antes da aprovação das normas regulamentares que balizarão esses ambientes experimentais, sendo tais programas expressamente autorizados pelo art. 11 da LCP nº 182/2021. Ressaltou-se, entretanto, que as diretrizes da proposta regulamentar submetida ao Conselho Diretor da Agência sejam observadas nos denominados "projetos piloto", no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência.

14. Outrossim, é importante ter-se em mente que a possibilidade de projetos experimentais tem por objetivo viabilizar projetos inovadores, com flexibilização de regras e ambiente controlado. Nesse sentido, a aprovação de projetos experimentais apresentados pela própria Agência, antes mesmo de estabelecidas as regras relativas ao Sandbox no setor de telecomunicações, não deve ser utilizada como mecanismo de substituição ao processo regulamentar da Agência, devendo ser utilizada com cautela.

15. Em regra, para alteração regulamentar, é pertinente que se utilize o processo regulamentar ordinário, que contém dentre uma de suas etapas a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Anote-se que, nos termos do art. 2º, inciso I, a



AIR é o "procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão".

16. O Sandbox Regulatório, por sua vez, deve ter um caráter mais excepcional e específico. Nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, o Sandbox Regulatório é o "conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado".

17. Trata-se de medida salutar a permitir o desenvolvimento do setor, incentivando-se modelos de negócios, técnicas e tecnologias inovadoras. No ponto, o Sandbox permite a coleta de informações dos experimentos com objetivo de, mais rapidamente, atualizar sua regulamentação e responder a inovações que surgirem no setor de telecomunicações.

18. Nesse sentido, esta Procuradoria recomendou, por meio do Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, que a Agência avaliasse se realmente o projeto ora em análise enquadra-se no ideário do Sandbox Regulatório e, em sendo o caso, realizasse as adequações e esclarecimentos necessários, observando as diretrizes da proposta regulamentar submetida ao Conselho Diretor da Agência no bojo do processo nº 53500.059638/2017-39, no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência.

19. Como relatado, o Conselheiro Relator Alexandre Freire, após as considerações desta Procuradoria constantes do Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, vislumbrou a possibilidade de solução por meio de *sandbox* regulatório.

20. Cumpre apenas observar que o presente projeto, da forma em que se encontram os autos, pode levar ao entendimento de que se refere a uma única empresa, o que não deve se admitir no âmbito do Sandbox Regulatório. Ademais, não há como olvidar que o projeto pode gerar precedentes quanto à utilização de outros equipamentos de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, o que é vedado pela regulamentação vigente.

21. Consoante salientado no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, o projeto de Sandbox deve ser global, ou seja, deve possibilitar a participação ampla de pessoas jurídicas interessadas em desenvolvê-lo como agentes elegíveis, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos.

22. Nesse sentido, recomenda-se que se esclareça se apenas a empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada, produz esse escâner de segurança com as especificações apresentadas no Projeto de Ambiente Regulatório Experimental apresentado, operando na faixa de 71 GHz a 76 GHz, ou se há notícias de outras empresas que eventualmente também produzem equipamentos semelhantes e, portanto, também poderão se habilitar.

23. Como dito, é importante que o projeto de ambiente regulatório experimental possibilite a participação dos mais diversos interessados como agentes elegíveis, por óbvio, desde que atendidos os critérios e os limites previamente estabelecidos, não devendo se admitir direcionamento para um único produto ou empresa.

24. Feitas essas considerações iniciais, passemos a tratar do presente Projeto de Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox).

## 2.2 Do Projeto de Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox).

### 2.2.1. Objetivo e Escopo.

25. Consoante relatado, o Conselheiro Relator, por meio do Ofício nº 158/2024/AF-ANATEL, solicitou que a Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação apresentasse proposta de projeto de Sandbox Regulatório para Escâner Corporal com capacidade para operar na faixa de 70 GHz a 80 GHz como equipamento de radiação restrita.

26. Quanto ao objetivo do presente projeto, a Minuta de Ato, em seu item 1 do Anexo, estabelece:

1.1. Possibilitar o uso de equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), incluindo a realização de estudos sobre a viabilidade de operação do equipamento.

27. No que se refere à delimitação do escopo para a realização do experimento, a Minuta de Ato, em seu item 3 do Anexo, apresenta a seguinte proposta:

3.1. O Ambiente Regulatório Experimental é caracterizado pela possibilidade de utilização de equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), em condições distintas daquelas definidas no Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, com a pertinente emissão de Certificado de Homologação.

3.2. O Certificado de Homologação, a ser expedido no contexto do presente Ambiente Regulatório Experimental, se limita a equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, operando na subfaixa de radiofrequências de 71 GHz a 76 GHz.

3.3. Os agentes elegíveis para participação neste Ambiente Regulatório Experimental são os fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, ou seus representantes comerciais legalmente estabelecidos no país.

3.3.1. A comercialização desses equipamentos deve se dar apenas para entidades de segurança.

28. Quanto ao ponto, considerando que o presente projeto refere-se a um tipo específico de equipamento, reitera-se os termos dos parágrafos 20 a 23 deste opinativo.

29. É pertinente que se esclareça se há outros fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, além da empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada.

30. Quanto às faixas de operação do Ambiente Regulatório Experimental, oportuno transcrever o item 3.2 do Informe nº 93/2024/ORCN/SOR:

3.2. Em que pese a solicitação do Conselheiro Relator da matéria ter feito referência à subfaixa de radiofrequências (RF) de 70 GHz a 80 GHz, verifica-se que a restrição de operação de equipamentos de radiação restrita se dá apenas para a subfaixa de 71 GHz a 76 GHz. Além disso, já existem equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita operando na subfaixa de 76 GHz a 80 GHz sem que tenham sido identificados quaisquer prejuízos tanto para os serviços de telecomunicações quanto para os cidadãos. Por tal motivo, entende-se adequado que o Ambiente Regulatório Experimental seja implementado apenas para a subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, de maneira a fornecer subsídios para a avaliação da pertinência de se promover alterações regulamentares capazes de remover a referida restrição.

31. De fato, nos termos do item 3.2 do Anexo da Minuta de Ato, o certificado de homologação, a ser expedido no contexto do presente Ambiente Regulatório Experimental, se limita a equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, operando na subfaixa de radiofrequências de 71 GHz a 76 GHz.

32. Outrossim, verifica-se que o Sandbox Regulatório proposto prevê expressamente que a comercialização desses equipamentos deve se dar apenas para entidades de segurança, tendo, portanto, bem delimitado o escopo do projeto quanto ao ponto.

33. Nesse sentido, nos termos da Minuta de Ato, em seu item 3 do Anexo, foi realizada a delimitação do escopo para a realização do experimento, atendendo-se ao critério previsto no inciso I, art. 272 da minuta de RGST atualmente submetida ao Conselho Diretor da Agência.

34. Oportuno destacar, outrossim, que, muito embora o inciso I do art. 272 da minuta de RGST seja direcionado a projetos apresentados por pessoas jurídicas no sentido de fomentar a apresentação de projetos inovadores, no caso em análise, tratar-se de um projeto apresentado pela Agência, mas que poderá ser implementado por pessoas jurídicas definidas, quais sejam, os fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, ou seus representantes comerciais legalmente estabelecidos no país. A realização dos experimentos será, portanto, de responsabilidade daqueles agentes elegíveis que se habilitarem.

35. As disposições regulatórias específicas ao projeto apresentado, inclusive quanto às normas que serão dispensadas no ambiente regulatório controlado serão objeto de análise detida mais adiante, neste opinativo

### **2.2.2. Período de vigência.**

36. O item 2 do Anexo da Minuta de Ato trata do período de vigência do Ambiente Regulatório Experimental. De acordo com a proposta, o período de vigência deste Sandbox é de até 12 (doze) meses, contados a partir da entrada em vigor daquele Ato. E de acordo com o artigo 2º da Minuta de Ato, este entrará em vigor na data de sua publicação.

37. Isso significa que o Ambiente Regulatório Experimental deve encerrar-se em até 12 (doze) meses a partir da data da publicação do Ato em questão, independentemente do momento em que os agentes elegíveis apresentarem suas manifestações de interesse. Nesse sentido, muito embora o item 4.1 do Anexo da Minuta de Ato mencione a possibilidade de manifestação de interesse por até 6 (seis) meses após o início da vigência, importante ressalvar que o prazo máximo do Sandbox deve se limitar ao período de vigência de 12 (doze) meses deste Ambiente Regulatório Experimental.

38. Feitas essas considerações, entende-se que foi devidamente delimitado o período de realização do experimento, estando a proposta aderente ao que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST.

### **2.2.3. Disposições regulatórias específicas.**

39. No Informe nº 93/2024/ORCN/SOR, por expressa solicitação do Ofício nº 158/2024/AF-ANATEL, o corpo técnico debruça-se nos motivos regulatórios que levaram a Agência a vedar o uso de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, senão vejamos:

#### **Item "a" do parágrafo "5" do Ofício nº 158/2024/AF-ANATEL**

a) avaliação dos motivos regulatórios que levaram a Agência a vedar o uso de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, além da inexistência de óbice técnico, para verificar se realmente é possível realizar o experimento ora proposto;

**3.4. Comentário:** Sobre os motivos que levaram a Agência a vedar o uso de radiação restrita na faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, informa-se que:

3.4.1. O Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, estabelece intervalos de radiofrequências nos quais há restrições de uso por equipamentos de radiação restrita. Estes intervalos encontram-se na Tabela I do Regulamento.

3.4.2. Entre os intervalos de frequências listados na Tabela I do referido Regulamento, está a subfaixa de 71-76 GHz, na qual o equipamento Escâner Corporal, R&S® QPS201 Security Scanner opera.

3.4.3. Para avaliação das razões que levaram à restrição de uso desta subfaixa de radiofrequências, convém traçar um histórico desta restrição, desde a aprovação da primeira versão do Regulamento sobre Equipamentos de Radiação Restrita, que se deu pela Resolução nº 209, de 14 de janeiro de 2000. Tal Regulamento apresentava, em sua Tabela I, lista de faixas de frequências com restrições de uso, na qual verifica-se que havia restrição para operação de qualquer equipamento de radiação restrita em faixas de frequências acima de 38,6 GHz.

3.4.4. Mencionada restrição foi baseada na regulamentação adotada pelo órgão regulador dos Estados Unidos, a Comissão Federal de Comunicações (FCC, do inglês *Federal Communications Commission*).

3.4.5. A restrição estabelecida na regulamentação americana, nos termos da disposição 15.205<sup>1</sup> de seu Código Federal de Regulamentação, tinha como objetivo proteger as comunicações de sistemas de radiocomunicação de alta sensibilidade<sup>2</sup>, operando em faixas acima de 38,6 GHz.

3.4.6. A adoção de disposição similar na regulamentação brasileira justificou-se pelo fato de que os Estados Unidos eram, à época, o principal fabricante de equipamentos de telecomunicações na Região 2. Além disso, buscando a harmonização regional do uso do espectro de radiofrequências nas Américas, julgou-se ser vantajoso seguir a regulamentação americana neste ponto.

3.4.7. Ademais, deve-se mencionar que a utilização das faixas de radiofrequências acima de 40 GHz no inicio dos



anos 2000 ainda era incipiente.

3.4.8. O Regulamento sobre Equipamentos de Radiação Restrita foi republicado diversas vezes com alterações desde a publicação da primeira versão, por meio das Resoluções nº 282/2001, nº 305/2002, nº 365/2004 e nº 506/2008. Em todas estas versões, o Regulamento estabeleceu a mesma restrição de uso de faixas acima de 38,6 GHz por equipamentos de radiação restrita.

3.4.9. Com a publicação do Regulamento aprovado pela Resolução nº 680, em 2017, e suas alterações, trazidas pelas Resoluções nº 718 e 726, ambas de 2020, a tabela de restrições de uso foi modificada para permitir que algumas subfaixas acima de 38,6 GHz pudessem ser utilizadas por equipamentos de radiação restrita, em função de solicitações recebidas pela Agência.

3.4.10. É importante pontuar que a operação de equipamentos de radiação restrita nas faixas de frequências acima de 38,6 GHz cujas restrições foram removidas não provocou interferências prejudiciais sobre sistemas de telecomunicações devidamente autorizados.

3.4.11. Neste ponto, deve-se ressaltar que a FCC modificou a disposição 15.205 de seu Código Federal de Regulamentação para permitir que determinados tipos de equipamentos de radiação restrita possam ser utilizados em algumas subfaixas específicas, acima de 38,6 GHz.

40. Outrossim, o corpo técnico reafirmou que, a partir da solicitação da empresa Rhode & Schwarz para utilização do Escâner Corporal, foi realizado um estudo para se permitir tal utilização no Brasil, destacando, no mesmo Informe nº 93/2024/ORCN/SOR, o seguinte:

3.5. A partir da solicitação da empresa Rhode & Schwarz para utilização do Escâner Corporal, R&S® QPS201 Security Scanner, como equipamento de radiação restrita, que opera em faixas de radiofrequências que incluem o intervalo de 71 GHz a 76 GHz, iniciou-se estudo para verificar a viabilidade de se permitir tal utilização no Brasil, de acordo com as informações apresentadas nos itens a seguir.

3.5.1. Destaca-se que, por meio do estudo realizado pela área técnica sobre os eventuais impactos do uso de equipamento de radiação restrita na faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, especificamente o que consta no Informe nº 44/2024/ORCN/SOR (SEI nº 11820496), verificou-se que atualmente a faixa encontra-se destinada a todos os serviços de telecomunicações de interesse restrito, compatíveis com a atribuição aos serviços de radiocomunicação Fixo e Móvel, como também, a todos os serviços compatíveis com serviços Fixo por Satélite, Móvel por Satélite e Radiodifusão por Satélite, conforme o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 759, de 19 de janeiro de 2023.

3.5.2. Outrossim, a Anatel estabeleceu requisitos técnicos para o uso da faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, por sistemas de radiocomunicação terrestres para aplicações ponto-a-ponto (radioenlaces), nos termos do Ato nº 915, de 01 de fevereiro de 2024. Já quanto ao uso desta faixa por sistemas satelitais, devem ser observados os requisitos estabelecidos pelo Ato nº 9.523, de 27 de outubro de 2021.

3.5.3. Diante disso, para avaliar o uso da subfaixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, foi realizada uma consulta ao banco de dados da Anatel que revelou a existência de 669 estações atualmente licenciadas, todas vinculadas ao serviço limitado privado de sistemas de radioenlace terrestres. Além disso, verificou-se a inexistência de estações licenciadas para sistemas satelitais, em virtude de não existirem direitos de exploração de satélites concedidos nesta faixa de RF.

3.5.4. Adicionalmente, é imperativo ponderar sobre as grandezas físicas associadas à transmissão de sinais eletromagnéticos em subfaixas de RF acima de 70 GHz no espaço livre, nas quais a perda de propagação é significativa e os sinais são severamente atenuados por obstáculos. Além disso, os equipamentos que operam na faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz utilizam, de forma geral, antenas com alto grau de direcionalidade. Levando em conta que estes fatores estão associados às características técnicas gerais de equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, conclui-se que o potencial de interferência prejudicial sobre outros sistemas de telecomunicações possui baixa probabilidade de ocorrência, especialmente considerando-se que a operação desses equipamentos é restrita a ambientes fechados (*indoor*).

3.5.5. Além disso, importa observar que, como já mencionado, na faixa de RF imediatamente adjacente, de 76 GHz a 81 GHz, há previsão para utilização de equipamentos de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, com limites operacionais alternativos, estabelecidos pelos Requisitos Técnicos para a Avaliação da Conformidade de Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovados pelo Ato nº 14.448/2017, *in verbis*:

9.7. Emissor-sensor de Varredura Corporal para Aplicação de Segurança deve atender às seguintes condições:

9.7.1. O produto deve operar na faixa 76-81 GHz.

9.7.2. O produto deve ser utilizado somente em ambiente indoor.

9.7.3. A intensidade de campo na faixa de operação deve estar limitada a 31.405 µV/m a uma distância de 3 metros.

9.7.4. A largura de faixa do sinal transmitido não deve exceder 0,5% da frequência central.

9.7.5. A intensidade de campo das emissões espúrias não deve exceder aos limites estabelecidos na Tabela dos Limites Gerais de Emissão da referência 2.2.

(...)

3.5.6. Destaca-se que, de acordo com o que estabelece o item 9.7.2. dos Requisitos aprovados pelo Ato nº 14.448, de 2017, o uso dos equipamentos de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, está limitado a ambientes fechados (*indoor*). Adicionalmente, menciona-se que foi estabelecido no item 9.7.3. limite de intensidade de campo de, no máximo, 31.405 µV/m, a uma distância de 3 metros. Esta especificação está em conformidade com o valor indicado no documento ET Docket No. 19-88 expedido pelo FCC para produtos do mesmo tipo.

*The QPS 201 security scanner shall be certified according to the Commission's rules and must comply with the technical specifications applicable to operation under Part 15 of 47 CFR, except as permitted below. The requirement in 47 CFR § 15.205(a) is waived to permit the QPS 201 to operate in the 70-80 GHz restricted frequency band, and the requirement of §15.209(a) is relaxed to allow a transmitted field strength level of 31.405 µV/m as measured at 3 meters, with a reference bandwidth of 1 MHz in accordance with the requirements of 47 CFR § 15.35(b).*

*O scanner de segurança QPS 201 deverá ser certificado de acordo com as regras da Comissão e deve cumprir as especificações técnicas aplicáveis à operação conforme a Parte 15 do 47 CFR, exceto conforme permitido abaixo. O requisito previsto na seção 47 CFR § 15.205(a) é dispensado para permitir que o QPS 201 opere na faixa de frequência restrita de 70-80 GHz, e o requisito do §15.209(a) é relaxado para permitir um nível de intensidade de campo transmitido de 31.405 µV/m medido a 3 metros, com uma largura de banda de referência de 1 MHz de acordo com os requisitos do 47 CFR § 15.35(b).*

(Traduziu-se)

3.5.7. Diante das considerações supra, do ponto de vista técnico, não se identificou óbice para realização do experimento ora proposto.

41. Nesse sentido, muito embora exista um óbice regulamentar que afasta a possibilidade de operação de equipamentos de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, qual seja, o art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, o que impediria a operação do equipamento Escâner Corporal nessa faixa de radiofrequências, o corpo técnico não vislumbrou óbice ou prejuízo para o "experimento".

42. Assim é que, no item "5º da Minuta de Ato, são previstas "Disposições Regulatórias Específicas", em substituição a disposições normativas que serão flexibilizadas com o presente projeto.

43. De fato, nos termos do art. 272, inciso III, da Minuta de Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), cuja proposta tramita na Agência, *"os projetos que cumprirem os critérios de avaliação terão seu funcionamento autorizado em Ato específico do Conselho Diretor, que deverá também trazer: III – os dispositivos da regulamentação que o experimento estará desobrigado de cumprir".*

44. Nesse sentido, o Anexo à Minuta de Ato estabelece a suspensão da vedação regulamentar que impede a operação de equipamentos de radiação restrita na subfaixa de 71 GHz a 76 GHz:

5.1. A restrição prevista na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, fica suspensa no âmbito deste Ambiente Regulatório Experimental.

5.2. As demais disposições regulamentares previstas no arcabouço regulatório da Agência, em especial aquelas dispostas no Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, bem como no Regulamento de Avaliação da Conformidade e de Homologação de Produtos para Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 715, de 23 de outubro de 2019, permanecem aplicáveis ao processo de certificação e homologação do equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, operando na subfaixa de radiofrequências de 71 GHz a 76 GHz, em ambiente fechado (*indoor*).

[...]

5.9. Caso necessário, outras disposições regulatórias, aqui não destacadas, poderão ser flexibilizadas para atingir o objetivo previsto no item 1 deste projeto piloto, desde que haja autorização expressa do Conselho Diretor da Agência, por meio de novo Ato.

45. Ainda a respeito dos dispositivos excepcionados, vejamos o que o corpo técnico destacou no Informe nº nº 93/2024/ORCN/SOR:

### **III – os dispositivos da regulamentação que o experimento estará desobrigado de cumprir:**

**Comentário:** Observada a regulamentação vigente, a emissão do certificado de homologação do equipamento poderá ser realizada somente se afastada, excepcionalmente, a restrição para utilização da faixa de 71 GHz a 76 GHz por equipamentos de radiação restrita constante da Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita. Diante disso, a Minuta de Ato (SEI nº 12248627) apresenta a seguinte proposta de redação:

5.1. A restrição prevista na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, fica suspensa no âmbito deste Ambiente Regulatório Experimental.

46. Nesse sentido, o único dispositivo que será excepcionado, caso aprovado o Projeto Piloto em questão é a Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz.

47. Chama-se a atenção ao teor do item 5.9 da Minuta, que prevê a possibilidade de flexibilização de outros dispositivos regulamentares para que se atinja o objetivo previsto na proposta de Ambiente Regulatório Experimental. Muito embora preveja-se que, para tanto, deve haver autorização expressa do Conselho Diretor da Agência, é importante destacar que a proposta apresentada nestes autos tem por objetivo possibilitar o uso de equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), e, por outro lado, a realização de estudos sobre a viabilidade de operação do equipamento.

48. Deve-se ter atenção para que não sejam promovidas flexibilizações que tenham por objetivo apenas e tão somente viabilizar a utilização do equipamento, já que o ideário de um Sandbox regulatório é justamente a realização de experimentos, não se prestando a beneficiar a utilização de produto ou empresa específica.

49. Destaca-se que o art. 272, inciso IV, da Minuta de RGST, menciona que o Ato do Conselho Diretor deve trazer *"as condições para o experimento, bem como para a utilização e monitoramento de risco de uso das radiofrequências necessárias"*. A respeito, consta na Minuta de Anexo ao Ato a ser editado:

5.3. A operação do equipamento emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, no contexto deste Ambiente Regulatório Experimental, deve ocorrer em conformidade com a definição de ambiente fechado (*indoor*) e atender aos demais critérios estabelecidos nos Requisitos Técnicos para a Avaliação da Conformidade de Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, anexo ao Ato nº 14.448, de 4 de dezembro de 2017, quando aplicáveis a este tipo de produto.



- 5.4. Em caso de ocorrência de interferências prejudiciais em estações de sistemas autorizados a operar em caráter primário ou secundário, causadas pelo equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, as transmissões devem ser imediatamente interrompidas até que a causa da interferência seja devidamente eliminada, devendo a entidade notificar a Anatel sobre tais ocorrências e eventuais soluções adotadas para resolução de problemas.
- 5.5. Eventuais informações relacionadas a interferências causadas pelo equipamento objeto deste Ambiente Regulatório Experimental que venham a ser fornecidas por prestadoras de serviços de telecomunicações ou usuários de produtos de telecomunicações afetados serão consideradas pela Anatel para fins de estabelecimento de condicionantes operacionais ou para a interrupção da operação dos equipamentos em questão.
- 5.6. A entidade participante deste Ambiente Regulatório Experimental, sem prejuízo de outros deveres estabelecidos na regulamentação, deverá:
- 5.6.1. conceder acesso a informações relevantes, documentos e outros materiais pertinentes, incluindo as relativas ao seu desenvolvimento e aos resultados atingidos;
  - 5.6.2. cooperar na discussão de soluções para o aprimoramento do produto, serviço ou solução regulatória e na supervisão em decorrência do monitoramento da atividade desenvolvida; e,
  - 5.6.3. comunicar imediatamente à Anatel a ocorrência de extravio no equipamento ou materialização de riscos previstos e imprevistos no decorrer do desenvolvimento das atividades.
- 5.7. A Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR) poderá suspender, caso se trate de falha sanável, ou excluir uma entidade do presente Ambiente Regulatório Experimental, sem prejuízo de outras hipóteses previstas na regulamentação, em virtude de:
- 5.7.1. existência de falhas operacionais graves na implementação do Ambiente Regulatório Experimental, conforme apurado ou constatado durante o monitoramento do Ambiente Regulatório Experimental;
  - 5.7.2. entendimento de que o uso do equipamento pela entidade participante gera riscos excessivos ou que não tenham sido previstos anteriormente;
  - 5.7.3. entendimento de que o uso do equipamento causa interferência prejudicial a sistemas de telecomunicações autorizados a operar em caráter primário ou secundário, mostrando-se inapropriada a realização de alteração regulatória para permitir o uso de equipamentos de radiação restrita na subfaixa de interesse; ou
  - 5.7.4. caso a entidade participante tenha:
    - 5.7.4.1. deixado de cumprir com algum critério de elegibilidade;
    - 5.7.4.2. apresentado informação inverídica; ou,
    - 5.7.4.3. passado a desenvolver modelo de negócio distinto do admitido.
- 5.8. A suspensão ou exclusão de entidade desse Ambiente Regulatório Experimental acarretará a suspensão ou revogação do pertinente Certificado de Homologação.
- 5.8.1. Antes de se efetivar a decisão constante no *caput*, a SOR deverá conceder ao participante do Ambiente Regulatório Experimental prazo de 10 (dez) dias, contados da data de recebimento da comunicação, prorrogáveis por igual período, para apresentar as suas razões de defesa.

50. Nesse sentido, os itens 5.3 a 5.5 do Anexo à Minuta de Ato apresentam as condições específicas para o experimento, estabelecendo-se que a operação do equipamento emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, no contexto deste Ambiente Regulatório Experimental, deve ocorrer em conformidade com a definição de ambiente fechado (indoor) e atender aos demais critérios estabelecidos nos Requisitos Técnicos para a Avaliação da Conformidade de Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, anexo ao Ato nº 14.448, de 4 de dezembro de 2017, quando aplicáveis a este tipo de produto.

51. Os itens 5.4 e 5.7 tratam do monitoramento de risco de uso das radiofrequências necessárias, explicitando o controle da Agência no tocante a interferências prejudiciais e apontando a atribuição da Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação para suspender ou excluir participantes do Ambiente Regulatório Experimental nos casos indicados nos itens 5.7.1 a 5.7.4 da Minuta de Ato.

52. O item 5.8.1 estabelece a concessão de prazo, fixado em 10 (dez) dias, prorrogáveis por igual período, para a apresentação de razões de defesa, antes da suspensão ou exclusão da entidade do Ambiente Regulatório Experimental. No ponto, muito embora esta Procuradoria ressalte a importância de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório das entidades envolvidas, considera importante prever-se a possibilidade de que a suspensão seja realizada de forma cautelar quando a gravidade das falhas encontradas puder causar riscos à prestação dos serviços de telecomunicações ou aos usuários envolvidos, ainda que não seja o caso de interferências prejudiciais, hipótese já tratada no item 5.4.

53. Ante o exposto, sob o ponto de vista das disposições regulatórias específicas, sobretudo considerando a ausência de identificação de riscos para os serviços de telecomunicações e para os cidadãos, não se vislumbram óbices à flexibilização da Tabela I do §1º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, ressalvadas as ponderações realizadas quanto às premissas de um Ambiente Regulatório Experimental, realizadas no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU e ratificadas anteriormente neste opinativo.

#### **2.2.4. Operacionalização.**

54. O item 6 do Anexo ao Ato apresentado trata da Operacionalização do Ambiente Regulatório Experimental em análise e estabelece um procedimento a ser adotado pelas interessadas:

- 6.1. Após a aprovação desse Ambiente Regulatório Experimental pelo Conselho Diretor, as entidades interessadas deverão submeter à SOR projeto, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Anatel, contendo, no mínimo, as seguintes informações:
- I - menção explícita ao presente Ambiente Regulatório Experimental;
  - II - motivação do interesse na adesão;
  - III - identificação do tipo, modelo e fabricante do equipamento;
  - IV - características técnicas do equipamento;
  - V - endereço e coordenadas geográficas do(s) local(is) de instalação do equipamento;

VI - identificação da(s) entidade(s) que irá(ão) utilizar o equipamento;  
 VII - descrição detalhada da aplicação pretendida com o uso do equipamento; e,  
 VIII - demais informações consideradas relevantes pelo agente elegível interessado.  
 6.2. A formalização da participação no presente Ambiente Regulatório Experimental se dará por meio da expedição de Despacho Decisório do Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação.  
 6.3. A Anatel poderá negar solicitações para participação no presente Ambiente Regulatório Experimental caso o projeto apresentado para a realização dos experimentos não atenda aos requisitos mínimos necessários, ou apresente riscos operacionais para o seu acompanhamento e controle ou para as redes das entidades autorizadas a operar em caráter primário ou secundário.

55. Nesse sentido, o Anexo à Minuta de Ato estabelece os requisitos que as interessadas em participar do Ambiente Regulatório Experimental devem apresentar à Agência, deixando claro que poderão ser negadas "solicitações para participação no presente Ambiente Regulatório Experimental caso o projeto apresentado para a realização dos experimentos não atenda aos requisitos mínimos necessários, ou apresente riscos operacionais para o seu acompanhamento e controle ou para as redes das entidades autorizadas a operar em caráter primário ou secundário".

56. Importante destacar que o Item 4 do Anexo à Minuta de Ato trata do prazo para a manifestação de interesse dos agentes elegíveis:

4.1. Os agentes elegíveis interessados em participar do Ambiente Regulatório Experimental poderão solicitar à Anatel a avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento, até 6 (seis) meses após o início da vigência.  
 4.1.1. A manifestação de interesse referida no *caput* não gera direito ou expectativa de direito a quaisquer das participantes ou interessadas no Ambiente Regulatório Experimental.

57. Nesse sentido, nos termos do item 4.1 da Minuta de Ato, em até 6 (seis) meses após o início da vigência do Ato que aprovar a realização do Ambiente Regulatório Experimental, as entidades interessadas poderão solicitar à Anatel a avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento.

58. Por outro lado, o item 6.1 menciona a apresentação de projeto, sem mencionar o prazo para tanto, que contemple os requisitos apontados nos incisos daquele item. Ao que parece, ante à ausência de prazo estipulado para a sua apresentação, o projeto deverá ser apresentado à Agência no prazo apontado no item 4.1, e, portanto, o projeto deverá contemplar o pedido de "avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento". É importante, entretanto, que este aspecto seja melhor clarificado.

59. A competência da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação para a emissão do Certificado de Homologação dos equipamentos que se enquadrem no âmbito ao Projeto Piloto em questão, indicada no item 6.4 da Minuta de Anexo ao Ato encontra-se em consonância com o art. 156, inciso VI do Regimento Interno da Agência.

60. Os itens 6.5 a 6.7 da Minuta de Anexo ao Ato, por sua vez, encontram-se assim redigidos:

6.5. As entidades participantes deste Ambiente Regulatório Experimental deverão manter um registro detalhado dos locais de instalação de todos os equipamentos, incluindo endereço, latitude e longitude, informando a Anatel sobre eventuais alterações ou inclusões de novos locais.  
 6.6. Após admissão neste Ambiente Regulatório Experimental, o monitoramento será realizado pela Superintendência de Fiscalização (SFI), inclusive por meio de medições, de acordo com as solicitações da área demandante, considerando as disposições regulatórias específicas estabelecidas neste projeto piloto e ao cumprimento das demais disposições regulamentares aplicáveis.  
 6.6.1. Deverá ser conferido acesso irrestrito aos locais de instalação dos equipamentos do tipo emissor-sensor de varredura corporal, incluídos no presente Ambiente Regulatório Experimental, para os servidores indicados pela SFI com vistas à realização das atividades de monitoramento citadas no *caput* desse dispositivo.  
 6.7. No processo de acompanhamento do Ambiente Regulatório Experimental, a Anatel poderá formular exigências para que a entidade participante tenha oportunidade de regularizar condutas ou ajustar falhas e riscos, caso sejam sanáveis, bem como exigências periódicas às entidades de segurança sobre eventuais interferências prejudiciais ocasionadas pela operação do equipamento.

61. As previsões contempladas nos itens acima transcritos relacionam-se com atividades de monitoramento da operação realizada no âmbito do Sandbox Regulatório ora apresentado, mas, também relacionam-se com a necessidade de acompanhamento e fiscalização regular por esta Agência Reguladora.

62. No ponto, é importante salientar que as entidades que sejam consideradas habilitadas e participem efetivamente do Ambiente Regulatório Experimental devem submeter-se integralmente à fiscalização da Agência. Muito embora a restrição apresentada na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita fique suspensa no âmbito do Sandbox em questão, devem ser cumpridas todas as demais regras legais e regulamentares pertinentes, como, inclusive, destacado no item 5.2 da proposta.

63. Outrossim, é importante ressaltar o teor do item 6.8 da proposta, que estabelece a necessidade de encaminhamento de relatório preliminar 3 (três) meses após a emissão do Certificado de Homologação, podendo esse prazo ser dilatado caso sejam apresentadas justificativas para tanto, ou seja, de forma motivada. Sugere-se deixar claro a autoridade a quem competirá a dilação desse prazo.

#### **2.2.5. Encerramento do projeto**

64. O item 7 da Minuta de Anexo do Ato trata do "Encerramento do Projeto Piloto", nos seguintes termos:

7.1. O Ambiente Regulatório Experimental será encerrado com o término do prazo definido no item 2 deste Ato



ou, a qualquer tempo, caso a Agência entenda não haver interesse em sua continuidade.

7.1.1. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental na situação em que se identifique inadequação do modelo proposto implica a revogação dos Certificados de Homologação expedidos.

7.2. Ao final do Ambiente Regulatório Experimental, deverão ser avaliados os resultados do projeto piloto, com eventual proposta ao Conselho Diretor de iniciativas para a solução definitiva da questão.

7.3. O prazo definido no item 2 poderá ser prorrogado pelo Conselho Diretor caso se mostre necessário.

7.4. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental não gerará direito adquirido ou expectativa de direito às entidades participantes, proponentes ou demais interessados no presente projeto piloto de Ambiente Regulatório Experimental.

65. Quanto ao ponto, cumpre ressaltar que, nos termos do art. 272, inciso V, da Minuta de RGST, cuja proposta tramita na Agência, *"os projetos que cumprirem os critérios de avaliação terão seu funcionamento autorizado em Ato específico do Conselho Diretor, que deverá também trazer: V – critérios aplicáveis para o encerramento das atividades, em especial para resguardar os interesses dos usuários que sejam eventualmente envolvidos"*.

66. De fato, entende-se pertinente que a Minuta de Ato estabeleça os critérios aplicáveis para o encerramento das atividades, em especial para resguardar os interesses dos usuários envolvidos, se for o caso.

67. Quanto ao item 7.1.1, recomenda-se que ele preveja também expressamente que tal encerramento não gera qualquer direito às entidades autorizadas à devolução de valores pagos, nem as desonera de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

68. Cite-se, a título exemplificativo, o item 5.1.1 do Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024 (SEI nº 11573545), que autorizou a realização de Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental, por meio da suspensão de disposições regulamentares de forma a viabilizar o uso de repetidores e reforçadores de sinal do Serviço Móvel Pessoal por entidades municipais para a expansão da cobertura deste serviço:

8.1.1. O encerramento do ambiente regulatório experimental em prazo inferior àquele definido no item 2 deste Projeto Piloto implica na extinção da autorização de uso de radiofrequências e não gera direito às entidades autorizadas, nem mesmo quanto à devolução dos valores quitados, além de não as desonrar de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

69. Recomenda-se, assim, que a Agência avalie adotar redação semelhante, com os ajustes pertinentes. Por exemplo, pode ser utilizada a seguinte redação:

7.1.1. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental na situação em que se identifique inadequação do modelo proposto implica na revogação dos Certificados de Homologação expedidos não gera direito às entidades autorizadas, nem mesmo quanto à devolução dos valores quitados, além de não as desonrar de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

70. Quanto ao item 7.3, recomenda-se que a Agência avalie se não seria o caso de remanejá-lo para o item 2 da Minuta de Anexo do Ato, já que é este que trata do período de vigência. Ademais, quanto à eventual prorrogação do período de vigência, recomenda-se que a Agência estipule um prazo máximo para tal prorrogação, o qual deve se traduzir em um prazo que a Agência entenda razoável para tanto.

71. Com isso, o período de realização do experimento, inclusive com eventual prorrogação, estará delimitado, em conformidade com o que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST.

72. Outrossim, também é possível que se avalie a inclusão de disposição semelhante àquela constante do item 8.3 do já citado Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024:

8.3. Excepcionalmente, o Conselho Diretor poderá estender o prazo deste projeto piloto e autorizar a manutenção do funcionamento dos equipamentos até que as iniciativas propostas, a que se refere o item 8.2, seja avaliada e deliberada de maneira definitiva pelo Conselho Diretor da Anatel. Nesses casos, serão devidas todas as taxas e preços públicos referentes às outorgas e licenciamento das estações.

73. Note-se, inclusive, que tal disposição é semelhante àquela constante do artigo 274 da Minuta de RGST, *verbis*:

Art. 274. Ao final da realização do experimento, caso este tenha sido bem sucedido, atendido os requisitos do ato convocatório e trazido significativos ganhos à sociedade, a Anatel poderá, a seu critério e após análise de conveniência e oportunidade, expedir Ato do Conselho Diretor permitindo às empresas interessadas a prestação do modelo de negócio inovador, testado no referido experimento, enquanto a Anatel procede com o processo de atualização de sua regulamentação.

74. Nesse caso, restará facultada ao Conselho Diretor a extensão do prazo de vigência até a respectiva regulação definitiva da matéria, permitindo-se excepcionalmente o funcionamento dos equipamentos até então.

### 3. CONCLUSÃO.

75. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União, conclui o seguinte:

a) Reitera-se as considerações constantes no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU;

b) No âmbito dos Pareceres nºs 00532/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU e 00579/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria Federal Especializada entendeu que é possível, a princípio, a aprovação de projetos pilotos de Sandbox Regulatório antes da aprovação das normas regulamentares que balizarão esses ambientes experimentais, sendo tais programas expressamente autorizados pelo art. 11 da LCP nº 182/2021. Ressaltou-se, entretanto, que as diretrizes da proposta regulamentar

submetida ao Conselho Diretor da Agência sejam observadas nos denominados “projetos piloto”, no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência;

c) Outrossim, é importante ter-se em mente que a possibilidade de projetos experimentais tem por objetivo viabilizar projetos inovadores, com flexibilização de regras e ambiente controlado. Nesse sentido, a aprovação de projetos experimentais apresentados pela própria Agência, antes mesmo de estabelecidas as regras relativas ao Sandbox no setor de telecomunicações, não deve ser utilizada como mecanismo de substituição ao processo regulamentar da Agência, devendo ser utilizada com cautela;

d) Trata-se de medida salutar a permitir o desenvolvimento do setor, incentivando-se modelos de negócios, técnicas e tecnologias inovadoras. No ponto, o Sandbox permite a coleta de informações dos experimentos com objetivo de, mais rapidamente, atualizar sua regulamentação e responder a inovações que surgiem no setor de telecomunicações;

e) Cumpre apenas observar que o presente projeto, da forma em que se encontram os autos, pode levar ao entendimento de que se refere a uma única empresa, o que não deve se admitir no âmbito do Sandbox Regulatório. Ademais, não há como olvidar que o projeto pode gerar precedentes quanto à utilização de outros equipamentos de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, o que é vedado pela regulamentação vigente;

e.1) Consoante salientado no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, o projeto de Sandbox deve ser global, ou seja, deve possibilitar a participação ampla de pessoas jurídicas interessadas em desenvolvê-lo como agentes elegíveis, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos;

e.2) Nesse sentido, recomenda-se que se esclareça se apenas a empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada, produz esse escâner de segurança com as especificações apresentadas no Projeto de Ambiente Regulatório Experimental apresentado, operando na faixa de 71 GHz a 76 GHz, ou se há notícias de outras empresas que eventualmente também produzem equipamentos semelhantes e, portanto, também poderão se habilitar;

e.3) É importante que o projeto de ambiente regulatório experimental possibilite a participação dos mais diversos interessados como agentes elegíveis, por óbvio, desde que atendidos os critérios e os limites previamente estabelecidos, não devendo se admitir direcionamento para um único produto ou empresa;

f) Quanto ao objetivo e escopo, considerando que o presente projeto refere-se a um tipo específico de equipamento, reitera-se os termos dos parágrafos 20 a 23 deste opinativo;

f.1) É pertinente que se esclareça se há outros fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, além da empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada;

g) Nos termos da Minuta de Ato, em seu item 3 do Anexo, foi realizada a delimitação do escopo para a realização do experimento, atendendo-se ao critério previsto no inciso I, art. 272 da minuta de RGST atualmente submetida ao Conselho Diretor da Agência;

g.1) Oportuno destacar, outrossim, que, muito embora o inciso I do art. 272 da minuta de RGST seja direcionado a projetos apresentados por pessoas jurídicas no sentido de fomentar a apresentação de projetos inovadores, no caso em análise, trata-se de um projeto apresentado pela Agência, mas que poderá ser implementado por pessoas jurídicas definidas, quais sejam, os fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, ou seus representantes comerciais legalmente estabelecidos no país. A realização dos experimentos será, portanto, de responsabilidade daqueles agentes elegíveis que se habilitarem.;

h) Quanto ao período de vigência, muito embora o item 4.1 do Anexo da Minuta de Ato mencione a possibilidade de manifestação de interesse por até 6 (seis) meses após o início da vigência, importante ressaltar que o prazo máximo do Sandbox deve se limitar ao período de vigência de 12 (doze) meses deste Ambiente Regulatório Experimental;

h.1) Feitas essas considerações, entende-se que foi devidamente delimitado o período de realização do experimento, estando a proposta aderente ao que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST;

i) Quanto aos dispositivos de regulamentação que o experimento estará desobrigado de cumprir, a proposta afasta a Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz;

j) Chama-se a atenção ao teor do item 5.9 da Minuta, que prevê a possibilidade de flexibilização de outros dispositivos regulamentares para que se atinja o objetivo previsto na proposta de Ambiente Regulatório Experimental. Deve-se ter atenção para que não sejam promovidas flexibilizações que tenham por objetivo apenas e tão somente viabilizar a utilização do equipamento, já que o ideário de um Sandbox regulatório é justamente a realização de experimentos, não se prestando a beneficiar a utilização de produto ou empresa específica;

k) O item 5.8.1 estabelece a concessão de prazo, fixado em 10 (dez) dias, prorrogáveis por igual período, para a apresentação de razões de defesa, antes da suspensão ou exclusão da entidade do Ambiente Regulatório Experimental. No ponto, muito embora esta Procuradoria ressalte a importância de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório das entidades envolvidas, considera importante prever-se a possibilidade de que a suspensão seja realizada de forma cautelar quando a gravidade das falhas encontradas puder causar riscos à prestação dos serviços de telecomunicações ou aos usuários envolvidos, ainda que não seja o caso de interferências prejudiciais, hipótese já tratada no item 5.4;

l) Sob o ponto de vista das disposições regulatórias específicas, sobretudo considerando a ausência de identificação de riscos para os serviços de telecomunicações e para os cidadãos, não se vislumbram óbices jurídicos à flexibilização da Tabela I do §1º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, ressalvadas as ponderações realizadas quanto às premissas de um Ambiente Regulatório Experimental;

m) O Anexo à Minuta de Ato estabelece os requisitos que as interessadas em participar do Ambiente Regulatório Experimental devem apresentar à Agência, deixando claro que poderão ser negadas “*solicitações para participação no presente Ambiente Regulatório Experimental caso o projeto apresentado para a realização dos experimentos não atenda aos requisitos mínimos necessários, ou apresente riscos operacionais para o seu acompanhamento e controle ou para as redes das entidades autorizadas a operar em caráter primário ou secundário*”;

n) O item 4.1 da Minuta de Ato dispõe que, em até 6 (seis) meses após o início da vigência do Ato que aprovar a realização do Ambiente Regulatório Experimental, as entidades interessadas poderão solicitar à Anatel a avaliação da conformidade e a homologação do equipamento, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento;

o) Por outro lado, o item 6.1 menciona a apresentação de projeto, sem mencionar o prazo para tanto, que contemple os requisitos apontados nos incisos daquele item. Ao que parece, ante à ausência de prazo estipulado para a sua apresentação, o projeto deverá ser apresentado à Agência no prazo apontado no item 4.1, e, portanto, o projeto deverá contemplar o pedido de “*avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor*



*de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento".* É importante, entretanto, que este aspecto seja melhor clarificado;

p) A competência da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação para a emissão do Certificado de Homologação dos equipamentos que se enquadrem no âmbito ao Projeto Piloto em questão, indicada no item 6.4 da Minuta de Anexo ao Ato encontra-se em consonância com o art. 156, inciso VI do Regimento Interno da Agência;

q) As entidades que sejam consideradas habilitadas e participem efetivamente do Ambiente Regulatório Experimental devem submeter-se integralmente à fiscalização da Agência. Muito embora a restrição apresentada na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita fique suspensa no âmbito do Sandbox em questão, devem ser cumpridas todas as demais regras legais e regulamentares pertinentes;

r) No que tange ao item 6.8 da proposta, que estabelece a necessidade de encaminhamento de relatório preliminar 3 (três) meses após a emissão do Certificado de Homologação, podendo esse prazo ser dilatado caso sejam apresentadas justificativas para tanto, ou seja, de forma motivada, sugere-se deixar claro a autoridade a quem competirá a dilatação desse prazo;

s) Quanto ao encerramento do projeto, entende-se pertinente que a Minuta de Ato estabeleça os critérios aplicáveis para o encerramento das atividades, em especial para resguardar os interesses dos usuários envolvidos, se for o caso;

s.1) Quanto ao item 7.1.1, recomenda-se que ele preveja também expressamente que tal encerramento não gera qualquer direito às entidades autorizadas à devolução de valores pagos, nem as desonera de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel;

s.2) Recomenda-se, assim, que a Agência avalie adotar redação semelhante a do item 5.1.1 do Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024 (SEI nº 11573545), com os ajustes pertinentes. Por exemplo, pode ser utilizada a seguinte redação:

7.1.1. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental na situação em que se identifique inadequação do modelo proposto implica na revogação dos Certificados de Homologação expedidos não gera direito às entidades autorizadas, nem mesmo quanto à devolução dos valores quitados, além de não as desonrar de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

s.4) Quanto ao item 7.3, recomenda-se que a Agência avalie se não seria o caso de remanejá-lo para o item 2 da Minuta de Anexo do Ato, já que é este que trata do período de vigência. Ademais, quanto à eventual prorrogação do período de vigência, recomenda-se que a Agência estipule um prazo máximo para tal prorrogação, o qual deve se traduzir em um prazo que a Agência entenda razoável para tanto;

s.5) Com isso, o período de realização do experimento, inclusive com eventual prorrogação, estará delimitado, em conformidade com o que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST;

s.6) Outrossim, também é possível que se avalie a inclusão de disposição semelhante àquela constante do item 8.3 do já citado Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024. Note-se, inclusive, que tal disposição é semelhante àquela constante do artigo 274 da Minuta de RGST;

s.7) Nesse caso, restará facultada ao Conselho Diretor a extensão do prazo de vigência até a respectiva regulação definitiva da matéria, permitindo-se excepcionalmente o funcionamento dos equipamentos até então.

À consideração superior.

Brasília, 30 de agosto de 2024.

*(assinado eletronicamente)*  
LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX  
Procuradora Federal  
Matrícula Siape nº 1.585.078

*(assinado eletronicamente)*  
PATRÍCIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI  
Coordenadora de Procedimentos Regulatórios  
Procuradora Federal  
Matrícula Siape nº 1.5850.41

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53557000127202301 e da chave de acesso 2653fd04



Documento assinado eletronicamente por PATRÍCIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1602431432 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRÍCIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional

(\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-08-2024 16:17. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1602431432 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-08-2024 16:23. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL ADJUNTA EM MATÉRIA FINALÍSTICA  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR - BRASÍLIA/DF.  
CEP: 70070-940 - TELEFONE: (61) 2312-2069

**DESPACHO n. 05347/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

NUP: 53557.000127/2023-01

INTERESSADO: Gabinete do Conselheiro Alexandre Freire.

ASSUNTO: Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox* Regulatório).

1. De acordo com o **Parecer nº 436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 03 de setembro de 2024.

*(assinado eletronicamente)*

**CAROLINA SCHERER**

Procuradora-Geral Adjunta - Matéria Finalística

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53557000127202301 e da chave de acesso 2653fd04



Documento assinado eletronicamente por CAROLINA SCHERER, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1612119007 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA SCHERER, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-09-2024 14:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

**DESPACHO n. 05356/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

NUP: 53557.000127/2023-01

INTERESSADO: ROHDE E SCHWARZ DO BRASIL LTDA.

ASSUNTO: Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox* Regulatório).

1. Aprovo o Parecer nº 436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, na forma do Despacho nº 5347/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, data da assinatura.

*(assinado eletronicamente)*

**CÁSSIO CAVALCANTE ANDRADE**

Procurador-Geral

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53557000127202301 e da chave de acesso 2653fd04



Documento assinado eletronicamente por CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1612585652 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2024 14:24. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.





Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais



[anafenacional.org.br](http://anafenacional.org.br)



(61) 3326-1729



[anafe.org.br](http://anafe.org.br)



@ANAFENACIONAL



@anafenacional



SHIS QL 24, Conjunto 3,  
Casa 1, Lago Sul - Brasília/DF