# Direitos Fundamentais e Sustentabilidade Ambiental

Vol. II

Fábio da Silva Veiga
Jeferson Bacelar
Frederico Antonio Lima de Oliveira
Alberto Papaléo Paes



IBEROJUR SCIENCE PRESS
UNAMA

# Direitos Fundamentais e Sustentabilidade Ambiental

Vol. II

Fábio da Silva Veiga
Jeferson Bacelar
Frederico Antonio Lima de Oliveira
Alberto Papaléo Paes

IBEROJUR SCIENCE PRESS

UNAMA UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA EXCELÊNCIA POR NATUREZA

O editor não é responsável pelas opiniões, comentários e manifestações contidas nos textos dos respectivos autores. A presente obra expõe exclusivamente a opinião de cada autor como manifestação do seu direito à liberdade de expressão e ao padrão académico-científico definido pelo parâmetro de revisão do Comité Científico. O editor se opõe expressamente a qualquer das páginas desta obra ou partes da mesma nas quais sejam utilizados resumos ou textos jornalísticos. Qualquer forma de reprodução, distribuição, comunicação pública ou transformação desta obra só pode ser realizada mediante autorização de seus titulares, salvo exceção prevista na lei. Portanto, este livro não poderá ser reproduzido de forma integral sem a autorização prévia dos editores. Os autores dos capítulos ficam autorizados à reprodução e indexação na forma eletrônica sem fins comerciais, fazendo- se menção de que os respectivos textos pertencem à integralidade do livro, desde que citados o editor e demais informações da obra. Quaisquer outras formas de cessão do uso da obra, sem a autorização prévia, por escrito, dos titulares do copyright, são consideradas proibidas.

**Avaliação double-blind peer review**

O procedimento de seleção de originais ajusta-se aos critérios específicos de investigação, no qual se indica que as admissões dos trabalhos publicados respondem a critérios de qualidade equiparáveis aos exigidos pelas revistas científicas, nomeadamente avaliação double-blind peer review do Comité Científico composto por doutorados que avaliam em conformidade com a especialização da matéria.

The editor is not responsible for the opinions, comments and manifestations contained in the texts of the respective authors. This book presents exclusively the opinion of each author as a manifestation of their right to freedom of expression and the academic-scientific standard defined by the Scientific Committee's review parameter. The editor expressly opposes any of the pages of this work or parts thereof in which summaries or journalistic texts are used. Any form of reproduction, distribution, public communication or transformation of this work can only be carried out with the authorization of its right holders, except for the exception provided for by law. Therefore, this book may not be reproduced in full without the prior permission of the publishers. The authors of the chapters are authorized to reproduce and index them electronically for non-commercial purposes, mentioning that the respective texts belong to the entire book, provided if the publisher and other information about the work are cited. Any other forms of assignment of use of the work, without the prior written authorization of the copyright holders, are considered prohibited.

**Process of evaluation is the system of double-blind peer review**

The original selection procedure adjusts to specific research criteria, in which it is indicated that the admission of published papers responds to quality criteria comparable to those required by scientific journals, namely double-blind peer review evaluation by the Scientific Committee composed of doctorates that they evaluate in accordance with the expertise of the matter.

**Ficha Técnica | Technical Sheet**

© 2026 Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR

Título: Direitos Fundamentais e Sustentabilidade Ambiental, Vol. III

Coordenadores: Fábio da Silva Veiga, Jeferson Bacelar, Frederico Antonio Lima de Oliveira, Alberto Papaléo Paes.

Edição: Iberojur Science Press

Diagramação: Mariana Dares

Capa: Mariana Dares

© Autores vários

Suporte: Eletrónico; Formato: PDF / PDF-A

ISBN: 978-989-36822-7-2

DOI: https://doi.org/10.62140/UNAMA.2026

1.ª edição: Iberojur Science Press

Rua de Avilhó, 214, Matosinhos (Porto) – Portugal

Julho, 2026

Depósito Legal – Biblioteca Nacional de Portugal n.º 568330/26

**Citação**: VEIGA, Fábio da Silva; BACELAR, Jeferson; OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima de; PAES, Alberto Papaléo (coord.). Direitos Fundamentais e Sustentabilidade Ambiental. Vol. III. Porto: Iberojur Science Press, 2026. ISBN 978-989-36822-7-2.

**Conselho Científico | Scienfic Committee**

Adriano Marteleto Godinho (Universidade Federal da Paraíba, Brasil)

Álvaro Alzina Lozano (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

André Studart (Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS, Brasil)

António Francisco de Sousa (Universidade do Porto, Portugal)

Augusto Jobim (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil)

Beatriz García Sánchez (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

Catherine Maia (Universidade Lusófona, Portugal)

Denise Fincato (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil)

Doglas Lucas (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil)

Elena Atienza Macías (Universidad de Deusto, Espanha)

Fábio da Silva Veiga (Universidade Lusófona, Portugal)

Filippo Viglione (Università degli Studi di Padova, Itália)

Francesca Benatti (Università Cattolica del Sacro Cuore, Itália)

Frederico Antonio Lima de Oliveira (Universidade da Amazônia, Brasil)

Gabriel Martín Rodríguez (Universidad Rey Juan Carlos, Espanha)

Giuseppe Portonera (Università Cattolica del Sacro Cuore, Itália)

Gianpaolo Poggio Smanio (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil)

Irene Rovira Ferrer (Universitat Oberta de Catalunya, Espanha)

Jeferson Bacelar (Universidade da Amazônia, Brasil)

João Proença Xavier (Universidade de Coimbra / Coimbra Business School, Portugal)

José León Alapont (Universidad de Valencia, Espanha)

José Sérgio Cristóvam (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Juraci Mourão Lopes Filho (Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS, Brasil)

Maria Cláudia Antunes de Souza (Universidade do Vale do Itajaí, Brasil)

Marcia Andrea Buhring (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Universidade Franciscana, Brasil)

Maria Creusa Borges (Universidade Federal da Paraíba, Brasil)

Maria de Fátima Ribeiro (Universidade de Marília, Brasil)

Maria do Rosário Anjos (Universidade Lusófona, Portugal)

Mônica Tassigny (Universidade de Fortaleza, Brasil)

Renata Albuquerque (Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS, Brasil)

Vania Siciliano Aieta (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Valter Moura do Carmo (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Brasil)

Wilson Engelmann (Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil)

Zélia Pierdoná (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil)

## APRESENTAÇÃO

O IV Congresso Internacional sobre Sustentabilidade, Ambiente e Direitos Fundamentais (IV CONISAF), realizado entre os dias 7 e 9 de maio de 2026, na Universidade da Amazônia (UNAMA), em Belém do Pará, reuniu investigadores, docentes, profissionais e estudantes em torno de um dos maiores desafios contemporâneos: a construção de sociedades sustentáveis comprometidas com a proteção do ambiente e a efetivação dos direitos fundamentais. Sob a coordenação dos Professores Fábio da Silva Veiga, Jeferson Bacelar, Frederico Antonio Lima de Oliveira e Alberto Papaléo Paes, o evento consolidou-se como um importante espaço de diálogo científico nacional e internacional.

Os trabalhos reunidos nesta obra refletem a pluralidade de perspetivas que caracterizam o debate contemporâneo sobre sustentabilidade, abordando temas relacionados à justiça climática, governança ambiental, direitos humanos, tributação sustentável, responsabilidade corporativa, proteção da Amazônia, políticas públicas, inovação tecnológica e desenvolvimento económico. As pesquisas evidenciam a necessidade de respostas jurídicas cada vez mais integradas diante das transformações ambientais e sociais do século XXI.

A coletânea destaca, ainda, a crescente relevância de instrumentos jurídicos voltados à promoção da sustentabilidade, à proteção intergeracional e à responsabilização de atores públicos e privados perante os desafios impostos pela emergência climática. Ao reunir contributos de diferentes áreas do conhecimento e distintas tradições jurídicas, a obra reforça a importância da interdisciplinaridade para a construção de soluções eficazes e duradouras.

Agradecemos aos autores, avaliadores e participantes que tornaram possível esta edição do CONISAF. Que os estudos aqui publicados contribuam para o fortalecimento da investigação científica e para o desenvolvimento de práticas jurídicas comprometidas com a sustentabilidade, a justiça social e a proteção das futuras gerações.

Fábio da Silva Veiga

Jeferson Bacelar

Frederico Antonio Lima de Oliveira

Alberto Papaléo Paes

# ÍNDICE

**MOBILIDADE URBANA E SEGURANÇA DAS MULHERES: UMA ANÁLISE FEMINISTA DO DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO URBANO BRASILEIRO ..... 13**

Larissa Sousa Feitosa

Maria Claudia Albuquerque

**O QUE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS PODE FAZER PELO CLIMA? UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS ..... 31**

Alexandre José França Carvalho

**A INTERSECÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE SOB O PRISMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 DO BRASIL ..... 43**

Janine Andreiv Rodrigues

**DEEP LEARNING: AS NOVAS TECNOLOGIAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL PARA O EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL E CLIMÁTICA NA AMAZÔNIA ..... 50**

Keyla Cristina Farias dos Santos

**THE RATIONALITY BEHIND THE DESTRUCTION OF NATURE: A DECOLONIAL CRITIQUE OF MODERN LEGAL THOUGHT ..... 68**

Iris Pereira Engelmann

**DO VOLUNTARISMO AOS DEVERES VINCULANTES: LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E A CONVERGÊNCIA JURÍDICA ENTRE ESG, DIREITOS HUMANOS E RESPONSABILIDADE CORPORATIVA ..... 80**

Luciana Machado Teixeira

**INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA AMAZÔNIA..... 104**

Gabriel Cesar Fernandes Coêlho

**CONTROLE EXTERNO E PROTEÇÃO INTERGERACIONAL: A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS..... 114**

Anamaria Ferreguete Crispino Estácio

Fabrício Vasconcelos de Oliveira

**CRÉDITOS DE CARBONO NO ESTADO DO PARÁ E A COMPANHIA DE ATIVOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÕES DO PARÁ S.A. ..... 129**

Sâmia Catarina Bentolila de Souza

Fabrício Vasconcelos de Oliveira

**STARTUP VERDE: CONCEITOS E ANÁLISE ACERCA DA PROPOSTA LEGISLATIVA Nº 117/2024 ..... 143**

Rafael Ribeiro de Oliveira

Fabricio Vasconcelos de Oliveira

**A NEGOCIAÇÃO AUTÓNOMA NA CADEIA DE FORNECIMENTO: O PARADOXO DA EFICIÊNCIA ALGORÍTMICA PERANTE OS DEVERES DE DILIGÊNCIA ESG ..... 159**

Ana Sofia de Sá Pereira

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 E A CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL ..... 167**

Fabrício Vasconcelos de Oliveira

Marcelo Pereira da Silva

Richard Farias Beckedorff Pinto

**DIREITO CONSTITUCIONAL, LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E OBRIGAÇÕES ESTATAIS NA ERA DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: PERSPECTIVAS DO BRASIL, DA EUROPA E DO DIREITO INTERNACIONAL ..... 181**

Claudia Ribeiro Pereira Nunes

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CONTROLE SOCIAL E SIGILO DE INFORMAÇÕES NO BRASIL: UMA ANÁLISE TEÓRICA E COMPARATIVA DAS PRÁTICAS NOS GOVERNOS BOLSONARO E LULA ..... 194**

Arijaldo José de Carvalho Filho

**DANO EXISTENCIAL E CULTURA ORGANIZACIONAL: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O AMBIENTE LABORAL E A AFETAÇÃO NA QUALIDADE DE VIDA DO TRABALHADOR ..... 202**

Regina Cleide Figueiredo da Silva Teixeira

Jaciel de Moraes Papaleo Paes

Ivandi Silva Teixeira

**"ABUSO DO PODER RELIGIOSO" NAS CAMPANHAS ELEITORAIS: OS LIMITES DA LIBERDADE RELIGIOSA E A SUA (I)LEGALIDADE ..... 217**

Terence Cunha de Lucena

Josias Modesto de Lima

Alberto de Moraes Papaléo Paes

**DIREITOS HUMANOS E DISPUTA IDEOLÓGICA: A INFLUÊNCIA DA TEORIA CRÍTICA NA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO EMANCIPATÓRIO CONTEMPORÂNEO ..... 231**

Lisbino Geraldo Miranda do Carmo

Paulo Roberto Batista da Costa Junior

Paulo Henrique da Silva Costa

**UMA ANÁLISE DO DIREITO DE LAGE NO MUNICÍPIO DE BELÉM DO PARÁ ..... 247**

Regina Cleide Figueiredo da Silva Teixeira

Ivandi Silva Teixeira

Igor Belo dos Santos

Jeferson Antonio Fernandes Bacelar

**ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA URBANA E TURISMO ECOLÓGICO: POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 NAS CIDADES ..... 275**

Drielle Ferreira Damasceno

**A EFETIVIDADE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO NA SUPERAÇÃO DA MOROSIDADE LEGISLATIVA: IMPACTOS NAS NORMAS DE EFICÁCIA LIMITADA E NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ..... 289**

Ana Cristina Santos Bandeira

Jeferson Antonio Fernandes Bacelar

**PLATAFORMAS DIGITAIS E RESPONSABILIDADE CIVIL: A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO REGIME JURÍDICO DO MARCO CIVIL DA INTERNET À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ..... 304**

Raphael Brito de Paiva

Jeferson Antônio Fernandes Bacelar

**A JUSTIÇA AO ALCANCE DE TODOS: O PAPEL DO CENTRO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS ..... 320**

Samyla da Trindade Chagas Carvalho

Jeferson Antonio Fernandes Bacelar

**A BACIA HIDROGRÁFICA COMO TERRITÓRIO DE GESTÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA: INTEGRAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE ..... 333**

Liliam dos Santos Vasconcelos

Ederson Fabrício Cordeiro da Silva

Anderson Gomes de Oliveira

**GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELÉM: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11 ..... 349**

André Anttônio Lima Lopes

Alberto de Moraes Papaléo Paes

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CRESCIMENTO ECONÓMICO NO DIREITO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA TENSÃO ENTRE EXPANSÃO ECONÓMICA E LIMITES PLANETÁRIOS ..... 365**

Cleube M. Costa Campos

Catherine Maia

**DIREITO TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO A CRISE CLIMÁTICA: ICMS ECOLÓGICO, JUSTIÇA CLIMÁTICA, E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS ..... 393**

Lucas Lobato da Silva

**SUSTENTABILIDADE SOCIAL E TRABALHO DIGITAL NA AMAZÔNIA: A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA COMO DIREITO HUMANO NA ERA DAS PLATAFORMAS ..... 408**

Alberto de Moraes Papaleo Paes

Daniele Mafra Fernandes

**O HOMEM OBSERVA A PAISAGEM E A PAISAGEM O OBSERVA: UMA ABORDAGEM FENOMENOLÓGICA DO DIREITO À PAISAGEM A PARTIR DA ARTE IN VISU ..... 425**

Fabiane A. Fabricio Bórnia

Norma Regina Truppel Constantino

**CONDENAÇÕES INJUSTAS E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A PROVA CRIMINAL E O ERRO JUDICIÁRIO NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ..... 445**

Fernanda Aline de Amorim Carvalho

**EFETIVIDADE NO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NAS CONCESSÕES FLORESTAIS: BLOCKCHAIN, CONTROLE SOCIAL E A GOVERNANÇA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL ..... 457**

Leticia Corrêa Coutinho

**AS MÃES DE HAIA E O SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS: ANÁLISE DO CASO RAQUEL CANTARELLI SOB À LUZ DOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS ..... 468**

Lorena Filgueira da Cruz

Diego Fonseca Mascarenhas

Alberto de Moraes Papaléo Paes

# MOBILIDADE URBANA E SEGURANÇA DAS MULHERES: UMA ANÁLISE FEMINISTA DO DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO URBANO BRASILEIRO

**Larissa Sousa Feitosa**[1]

Direito pela Universidade da Amazônia

**Maria Claudia Albuquerque**[2]

Universidade Federal do Pará (UFPA)

DOI: https://doi.org/10.62140/LFMA991241515

**Sumário:** 1. Introdução; 1.1. Padrões de mobilidade e a divisão sexual do trabalho; 1.2 dados empíricos: pesquisa origem e destino e ipea; 2. Fundamentação jurídica: mobilidade urbana, gênero e direitos fundamentais; 3. Mobilidade urbana, interseccionalidade e território; 4. Planejamento urbano, participação social e silenciamento das mulheres; 5. Políticas públicas de mobilidade com perspectiva de gênero; 6. Metodologia; 7. Considerações finais; Referencias.

**Resumo:** A mobilidade urbana é elemento central para a concretização do direito à cidade e para a promoção da qualidade de vida nos centros urbanos. Todavia, o planejamento urbano brasileiro historicamente tem sido marcado por uma suposta neutralidade tecnica que, sob um olhar mais meticuloso, revela-se androcentrica. Esse tipo de planejamento urbano pensando apenas no trabalho-casa sem levar em consideração as necessidades específicas femininas, impacta significamente a experiencia cotidiana das mulheres nas cidades. A presente pesquisa proprõe uma análise completa sobre como a mobildade atua como um forte mecanismo de reprodução de desigualdades, articulando contribuições da geografia feminista, do direito ambiental e da sociologia urbana. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa e quantitativa, por meio de revisão bibliográfica e análise documental de normas urbanísticas, especialmente a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Conclui-se que a ausência da perspectiva de gênero nas políticas de mobilidade urbana compromete o exercício pleno do direito à cidade pelas mulheres, reforçando a necessidade de políticas públicas inclusivas, participativas e sensíveis às desigualdades estruturais.

**Palavras-chave:** Mobilidade urbana; Direito à cidade; Geografia feminista; Segurança das

[1] Graduanda do curso de Bacharelado em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). E-mail: eularissafeitosa@gmail.com.

[2] Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Advogada e Professora da Universidade da Amazônia (UNAMA), com atuação no curso de Bacharelado em Direito e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano (PPDMU). Email: mariaclaudiabentes@gmail.com

mulheres; Justiça socioambiental.

## 1. INTRODUÇÃO

Pensar a mobilidade urbana não se resume à análise dos meios de transporte ou da organização do trânsito, mas implica compreendê-la como um elemento central para a efetivação do direito à cidade. Embora esse direito esteja formalmente consagrado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), sua materialização, na prática, permanece desigual, especialmente para as mulheres, que vivenciam cotidianamente obstáculos estruturais relacionados à segurança, ao acesso e à permanência nos espaços urbanos, isso corre porque a aplicação desses instrumentos ocorre de forma "cega ao gênero", majoritariamente, o cidadão que é sujeito de direito nesses planos diretores é padronizado pela abstração que oculta o homem branco.

Pesquisas recentes, como a de Eloisa Parteka e Geisa Bugs, que analisaram 203 planos de mobilidade urbana brasileiros elaborados entre 2006 e 2021, relevam que na grande maioria desses documentos as mulheres são esquecidas. Historicamente, o planejamento urbano brasileiro foi fortemente influenciado pelos pressupostos do urbanismo modernista e pela Carta de Atenas, que consolidaram uma organização funcional e setorial da cidade, baseada no deslocamento linear entre casa - trabalho. Tal modelo parte da figura universalizada de um sujeito masculino, chefe de família e provedor, desconsiderando a complexidade da vida cotidiana das mulheres, cujos deslocamentos são marcados por trajetos fragmentados, múltiplas paradas e pela articulação entre trabalho produtivo, trabalho doméstico e atividades de cuidado. Ao privilegiar fluxos historicamente associados à experiência masculina, as políticas públicas de mobilidade negligenciaram os padrões de deslocamento poligonais característicos das mulheres, além de ignorarem a dimensão da violência urbana como fator determinante na forma como elas acessam e utilizam a cidade.

O medo da violência — especialmente sexual — atua como um elemento regulador do uso do espaço urbano feminino, restringindo horários, trajetos e meios de transporte. Nesse sentido, Leslie Kern (2020), em Cidade Feminista, demonstra como a experiência urbana é profundamente atravessada pelo gênero, evidenciando que, enquanto os homens raramente percebem a cidade como um espaço de ameaça, as mulheres precisam constantemente elaborar

estratégias de autoproteção. A autora também destaca que essa vivência não é homogênea, variando conforme raça, idade, orientação sexual, maternidade e condição socioeconômica. No contexto brasileiro, Joice Berth (2023), em Se a cidade fosse nossa, aprofunda essa análise ao evidenciar que a própria formação das cidades reproduz desigualdades raciais e de gênero, sobretudo ao segregar a população negra em territórios marcados pela ausência de infraestrutura urbana e pela intensificação da violência e do abandono estatal. Diante desse cenário, a geografia feminista surge como uma ferramenta analítica indispensável para compreender as relações de poder inscritas no território. Autoras como Zaida Muxí e o coletivo Punt 6 defendem que não existe urbanismo neutro, mas sim um modelo de planejamento que perpetua a divisão sexual do trabalho ao ignorar as necessidades de quem cuida e sustenta a vida cotidiana. Assim, o presente capítulo tem como objetivo analisar de que forma a mobilidade urbana, ao ser planejada sem a incorporação da perspectiva de gênero, atua como um mecanismo de reprodução das desigualdades e compromete o exercício pleno do direito à cidade pelas mulheres no contexto urbano brasileiro.

A doutrina jurídica contemporanea tem expandido o conceito de meio ambiente, consagrados na Constituição Federal em seus artigos 182 e 183, e também o artigo 225, para não reduzir meio ambiente apenas ao aspecto natural, mas também o meio ambiente "artificial", que seria o espaço urbano construído. Essa classificação nos remete a ideia de que a degradação da qualidade de vida na cidade – seja pela sua poluição, sanemaneto, violencia, desigualdades- é na verdade, uma violação de direitos fundamentais resguardados pela Carta Magna. Nesse sentido, a insegurança que restringe a mobilidade das mulheres deve ser compreendida como uma degradação ambiental, uma vez que fere direitos constitucionais. O medo da violência sexual e do assédio em vias públicas ou transportes públicos, atua como um poluente social.

Quando o planejamento urbano falha em prover iluminação adequada, calçadas em boas condições e transporte público acessível e seguro, ele não está falhando apenas em uma política de mobilidade, mas sim em um direito humano fundamental. É preciso romper paradigmas e reconhecer que não existe uma justiça ambiental sem primeiro ter uma justiça de gênero.

## 1.1 PADRÕES DE MOBILIDADE E A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO

Ao analisar dados sobre a mobilidade urbana brasileira, é possível constatar a presença da divisão sexual do trabalho na conformação dos padrões de deslocamento. Enquanto o padrão masculino tende a ser linear — casa–trabalho–casa —, o padrão feminino é caracterizado pela complexidade e pelo encadeamento de viagens, fenômeno denominado trip chaining, reflexo das múltiplas jornadas de trabalho assumidas pelas mulheres. A expressão trip chaining surgiu no âmbito dos estudos de transporte e planejamento urbano, especialmente a partir de pesquisas desenvolvidas nas décadas de 1970 e 1980, no campo da geografia do transporte e da modelagem de viagens. O termo foi empregado para descrever padrões de deslocamento marcados pelo encadeamento de múltiplas atividades em uma única sequência de viagens, em oposição aos trajetos lineares tradicionais. Posteriormente, o conceito passou a ser amplamente apropriado por abordagens feministas, que evidenciaram sua relação direta com a divisão sexual do trabalho e com a sobrecarga das atividades de cuidado, tornando-se uma categoria central para a análise das desigualdades de gênero na mobilidade urbana.

Estudos do ITDP Brasil demonstram que as mulheres realizam mais viagens não motorizadas e em horários fora de pico, frequentemente acompanhadas de crianças ou idosos. Esses deslocamentos, em geral curtos, são conectados entre si: levar o filho à escola, ir ao trabalho, passar no supermercado, buscar a criança, acompanhar a mãe ou o pai ao médico, ou visitar um parente doente. Esse padrão de mobilidade é fortemente penalizado pelos sistemas tradicionais de transporte público, desenhados com foco no deslocamento bairro–centro, voltados a facilitar a rotina do trabalhador formal, historicamente identificado com a figura masculina. A necessidade de pagar múltiplas tarifas para realizar paradas intermediárias torna o deslocamento das mulheres mais custoso e demorado. Soma-se a isso a hostilidade da infraestrutura física, marcada por calçadas estreitas, má iluminação e ausência de acessibilidade, o que afeta por exemplo, mulheres idosas, gestantes, com carrinhos de bebê ou que transportam sacolas e cargas diversas.

Além da mobilidade, torna-se imprescindível abordar o fenômeno da "imobilidade forçada". A pesquisadora Paula Freire Santoro, do LabCidade (FAU-USP), destaca que a análise da mobilidade urbana não deve se restringir àqueles que se deslocam, mas considerar, sobretudo, quem não consegue se deslocar. A imobilidade é, na maioria das vezes, uma condição imposta às mulheres periféricas pelo medo da violência, pela residência em territórios historicamente marcados pela ausência de desigualdades e infraestrutura urbana — como iluminação, saneamento e segurança — e pelo afastamento dos centros, onde se concentram as principais

atividades econômicas da cidade. Soma-se a isso o alto custo das tarifas e a baixa oferta de transporte público nas áreas periféricas, tradicionalmente classificadas como zonas de risco, enquanto os fluxos de transporte permanecem concentrados nas regiões centrais. Santoro argumenta que essa imobilidade forçada configura uma violação do direito à cidade, na medida em que confina as mulheres ao espaço doméstico e restringe suas experiências e possibilidades de vida. Essa limitação impacta de forma profunda e transversal todas as dimensões da vida das mulheres segregadas territorialmente. No âmbito das relações de trabalho, morar longe do local de emprego implica longos e exaustivos deslocamentos diários, frequentemente associados ao risco de assédio ou violência no trajeto de retorno para casa, sobretudo considerando que os horários tradicionais de trabalho se concentram entre 8h e 18h. O tempo excessivo gasto no deslocamento compromete o acesso das mulheres a outras atividades fundamentais, como educação, lazer, práticas esportivas e cuidados com a saúde. Esse cenário produz um efeito cumulativo de exclusões, no qual a precariedade da mobilidade urbana aprofunda desigualdades já existentes e perpetua um ciclo de negligência que atravessa desde a formação educacional até a qualidade de vida e o bem-estar dessas mulheres.

## 1.2 DADOS EMPÍRICOS: PESQUISA ORIGEM E DESTINO E IPEA

A pesquisa origem e destino (OD) do metrô de São Paulo, que é considerada a mais completa da américa latina, oferece um panorama quantitativo sobre essas desigualdades. A comporação entre dados de 2017 e resultados preliminares de 2023 (divulgados em 2025) aponta tendencias preocupantes.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) corroboram que, embora a diferença no tempo médio de deslocamento entre homens e mulheres tenha apresentado redução ao longo dos últimos anos, as mulheres continuam sendo desproporcionalmente afetadas pela chamada "pobreza de tempo". A necessidade de conciliar horários rígidos de creches e escolas com jornadas de trabalho formais e sistemas de transporte público ineficientes restringe significativamente o acesso das mulheres a oportunidades de emprego localizadas em áreas mais distantes. Esse cenário contribui para a manutenção de vínculos laborais precarizados, de menor remuneração ou mais próximos da residência, perpetuando ciclos de pobreza, dependência econômica e exclusão social.

Outro aspecto relevante refere-se à crescente "privatização" da segurança urbana e ao aumento do custo de vida nas cidades. Mulheres de baixa renda sofrem ainda mais os efeitos da segregação socioespacial, uma vez que não dispõem de recursos financeiros para arcar com alternativas privadas de transporte, como motoristas por aplicativo. Em contrapartida, mulheres de classe média frequentemente destinam parcela significativa de sua renda para custear esses serviços, buscando garantir maior segurança, pontualidade e, em muitos casos, a própria integridade física. Esse fenômeno evidencia que a segurança no deslocamento urbano tem se tornado um bem mercantilizado, acessível de forma desigual conforme a posição socioeconômico, o que reforça a tese da autora Leslie Kern (2020) que até a desigualdade entre as mulheres, é desigual. Uma vez são afetadas de forma proporcional ao seu contexto social e financeiro.

Pesquisas realizadas pelo Instituto Patrícia Galvão e pelo Instituto Locomotiva (2019) revelam a dimensão estrutural do assédio no contexto da mobilidade urbana brasileira. Os dados indicam que aproximadamente 97% das mulheres entrevistadas já sofreram algum tipo de assédio no transporte público, e 71% afirmam conhecer alguém que também passou por essa experiência. Além disso, 72% das mulheres declararam que o tempo de deslocamento e a percepção de segurança influenciam diretamente a decisão de aceitar ou permanecer em um emprego. Esses dados evidenciam que a violência urbana não afeta apenas a circulação das mulheres na cidade, mas impacta profundamente sua autonomia econômica, suas escolhas profissionais e sua vida íntima, reforçando desigualdades de gênero historicamente estruturadas no espaço urbano.

Diante desse cenário catastrófico, o poder público tem adotado medidas que oscilam entre ações afirmativas e soluções de caráter segregacionista. Um exemplo emblemático dessas iniciativas é o denominado "Vagão Rosa". Embora a proposta parta de uma intenção aparentemente nobre, sua implementação suscita inúmeros debates. De um lado, os vagões exclusivos para mulheres oferecem um espaço de refúgio imediato contra o assédio físico, especialmente práticas recorrentes como os chamados "encoxadores". De outro, tais medidas não enfrentam as causas estruturais da violência de gênero, tampouco contribuem para o combate à cultura do estupro, limitando-se a segregar as vítimas.

Nesse sentido, ao isolar as mulheres em espaços específicos, essas políticas acabam por transmitir, ainda que de forma implícita, a mensagem de que a segurança feminina é

responsabilidade exclusiva das próprias mulheres. Cria-se a falsa percepção de que aquelas que utilizam os vagões exclusivos estariam protegidas, enquanto as que optam por vagões mistos assumiriam, conscientemente, o risco de sofrer violência. Ademais, o confinamento em espaços exclusivamente femininos pode, paradoxalmente, aumentar a vulnerabilidade a outros tipos de violência, como a patrimonial, ao tornar esses ambientes previsíveis e potencialmente mais visados.

Em contraste, uma medida que tem alcançado maior consenso social e demonstrado maior eficácia é a chamada "Parada Segura" ou "Desembarque Noturno". Diversas cidades e estados brasileiros aprovaram legislações que permitem que mulheres, idosos e pessoas com deficiência desembarquem fora do ponto oficial de ônibus durante o período noturno, geralmente entre 22h e 5h. Em âmbito federal, o Projeto de Lei nº 3.258/2019, que busca institucionalizar esse direito em todo o território nacional, avançou significativamente no Congresso Nacional, já tendo sido aprovado pelo Senado Federal e por comissões da Câmara dos Deputados. Essa política pública atua diretamente na redução da vulnerabilidade associada à chamada "última milha", isto é, o trajeto entre o ponto de ônibus e a residência, reconhecendo que a caminhada noturna em ruas mal iluminadas, desertas ou com baixa presença do Estado representa um dos momentos de maior risco para as mulheres. Trata-se de uma medida de baixo custo e alto impacto na percepção e na efetiva sensação de segurança, embora sua plena eficácia dependa da sensibilização e do treinamento adequado dos motoristas, bem como da fiscalização e do comprometimento do poder público.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA: MOBILIDADE URBANA, GÊNERO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A sociedade brasileira, estruturada historicamente sob bases fortemente patriarcais e marcada por preconceitos, estabelece hierarquias entre homens e mulheres que definem papéis sociais distintos, distribuindo de maneira desigual deveres, responsabilidades e lugares sociais (Federici, 2019). Essa lógica patriarcal não se limita às relações privadas, mas se projeta sobre o espaço urbano, influenciando diretamente as formas de construir, planejar e usufruir a cidade.

É simples de observar a diferença da experiencia dos homens e das mulheres. Em uma

brincadeira infantil, por exemplo, as principais atividades masculinas são: pipa, bola, bicicleta, carrinho, skate, etc. É comum de ver em qualquer bairro grupos de meninos brincando na rua até tarde, enquanto as meninas são incentivadas a brincar de dona de casa, mãe, cuidadora. Percebe-se que os brinquedos mais comuns de meninas são mobilia de uma casa –fogão, geladeira, panelas-. É possível enxergar a desigualdade uma vez que locais feitos para a diversão (como parques, etc) Priorizam atividades historicamente masculinas – quadras de skate – campo de futebol) A predeterminação de papéis de gênero afasta as mulheres de terem possibilidades/experiencias que fujam da "normalidade". Estudos do ITDP Brasil demonstram que essa projeção se materializa em políticas urbanas e de mobilidade que priorizam deslocamentos associados ao trabalho formal masculino, em detrimento das necessidades ligadas ao cuidado, à reprodução social e à vida cotidiana, majoritariamente desempenhadas por mulheres. As cidades, são expressão das relações sociais que as produzem, refletem essas desigualdades estruturais (Lefebvre, 2010). Quando temos contextos marcados por assimetrias de gênero, o espaço urbano passa a ser organizado a partir de uma racionalidade masculina, que naturaliza determinados padrões de circulação e invisibiliza as experiências femininas. O ITDP Brasil aponta que essa racionalidade se traduz, por exemplo, na priorização histórica do transporte individual motorizado, que atende a uma minoria da população, enquanto a maioria — especialmente mulheres, pessoas idosas, crianças e pessoas de baixa renda — depende de sistemas coletivos precarizados ou de deslocamentos a pé. Pesquisas internacionais também corroboram essa dinâmica. Blumenberg (2016), em estudo realizado nos Estados Unidos, demonstra que famílias de baixa renda permanecem menos propensas a possuir automóveis, o que coloca mulheres de baixa renda em situação de maior desvantagem no acesso a oportunidades. O automóvel, nesse contexto, continua sendo um elo relevante entre mulheres de baixa renda e suas possibilidades de inserção econômica, o que leva a autora a defender que políticas públicas devem equilibrar a necessidade de acesso ao transporte individual com os impactos negativos associados à motorização.

Nesse sentido, as mulheres, especialmente as de baixa renda, desenvolvem uma percepção diferenciada do espaço urbano, marcada por uma atenção constante à segurança, à acessibilidade e à previsibilidade dos deslocamentos (Santoro, 2008). A autora Leslie Kern (2021) destaca que toda mulher carrega experiências que revelam estratégias cotidianas de autoproteção, como a escolha de caminhos mais longos para evitar situações de risco ou o desembarque em pontos distantes por receio de estar sendo seguida. Essas práticas evidenciam que o uso da cidade pelas mulheres é atravessado pelo medo da violência, sobretudo sexual, o

que restringe sua liberdade de circulação e permanência nos espaços urbanos. O direito à cidade, conforme formulado por Henri Lefebvre (2001), não se limita ao acesso físico ao espaço urbano, mas envolve o direito à vida urbana, à centralidade, aos locais de encontro, convivência e trocas. Nesse sentido, a mobilidade urbana assume papel central na concretização desse direito, devendo ser compreendida como um direito fundamental de natureza instrumental, uma vez que condiciona o exercício de outros direitos constitucionalmente assegurados, como o direito ao trabalho, à educação, à saúde e ao lazer. A Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587/2012, estabelece princípios, objetivos e diretrizes para o planejamento dos sistemas de transporte. Contudo, persiste a necessidade de romper com a concepção restrita que associa mobilidade exclusivamente à circulação de veículos. Conforme ressalta Carvalho (2016), a mobilidade constitui um atributo das cidades e diz respeito à facilidade de deslocamento das pessoas, considerando suas diferentes necessidades e condições sociais. O ITDP Brasil reforça que essa facilidade não pode ser pensada de forma homogênea, pois mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, mulheres trans e pessoas não binárias vivenciam o deslocamento urbano de maneira distinta, exigindo políticas públicas sensíveis ao gênero e à idade. Embora a mobilidade urbana não esteja expressamente prevista no rol do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, ela decorre diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana e da garantia da igualdade material, impondo ao Estado o dever de formular políticas públicas sensíveis às desigualdades sociais. Assim como o desenvolvimento sustentável é compreendido a partir de suas dimensões econômica, social e ambiental, a mobilidade urbana também deve ser analisada sob uma perspectiva socioeconômica e ambiental integrada (Campos, s/d). Nesse sentido, a Nova Agenda Urbana, adotada na Habitat III (ONU, 2016), estabelece como diretriz a promoção:

> •A promoção da mobilidade urbana sustentável sensível à idade e ao gênero, acessível para todos, e que permita a participação nas atividades sociais e econômicas nas cidades, com integração das políticas de mobilidade e de senvolvimento territorial, por meio:
>
> • Da expansão da infraestrutura acessível, segura, eficiente e sustentável para o transporte público e para os modos ativos — como a caminhada e bicicleta, priorizando-os sobre o transporte motorizado individual;
>
> • Do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável, para minimi zar as necessidades de grandes deslocamentos, em particular das pes soas mais pobres, e com a

promoção de habitação de interesse social, estimulando a mistura de classes e oferta de oportunidades de trabalho e serviços;

• Da coordenação entre mobilidade e planejamento do uso do solo, para reduzir as necessidades de viagens, aumentar a conectividade entre as áreas urbanas e rurais.

• O fomento de políticas habitacionais sensíveis à idade e ao gênero, para a provisão de habitação de qualidade, acessível — física e economicamente, bem localizada, conectada ao tecido urbano, em áreas com vasta oferta de atividades e serviços de educação e saúde;

• A promoção da participação sensível à idade e ao gênero em todas as etapas do processo de planejamento da política urbana, incluídas a conceituação, o desenho, financiamento, implementação, avaliação e revisão;

• A provisão de redes bem desenhadas de ruas seguras, acessíveis, verdes e de qualidade e outros espaços públicos acessíveis a todos, livres de crimes e violência, incluindo o assédio sexual e a violência de gênero.

Essas diretrizes reforçam que o planejamento urbano não pode ser elaborado de forma neutra, mas sim atendendo especificidades de gênero. Sob essa perspectiva, políticas de mobilidade formalmente neutras revelam-se materialmente discriminatórias, pois produzem efeitos desiguais sobre grupos historicamente vulnerabilizados. A ausência da perspectiva de gênero no planejamento urbano configura, portanto, uma omissão estatal incompatível com o dever constitucional de promoção da igualdade substancial.

## 3. MOBILIDADE URBANA, INTERSECCIONALIDADE E TERRITÓRIO

O território, portanto, não apenas reflete desigualdades pré-existentes, mas atua ativamente na sua reprodução, reforçando hierarquias sociais e de gênero. A forma como os espaços urbanos são organizados, iluminados, conectados e monitorados influencia diretamente quem pode circular, permanecer e usufruir da cidade com segurança. Nesse contexto, é importante destacar que vulnerabilidade não se confunde com pobreza, embora ambas possam coexistir. A vulnerabilidade diz respeito às condições sociais, físicas e simbólicas que expõem

determinados grupos a riscos específicos no espaço urbano, como a insegurança, a falta de acessibilidade, a exclusão e a discriminação. Assim, mulheres idosas, gestantes, mães solo, mulheres trans e pessoas não binárias enfrentam obstáculos particulares no uso da cidade, que não se explicam apenas por fatores econômicos, mas também por marcadores sociais como gênero, idade, identidade de gênero e condição física. A ausência de infraestrutura adequada, a precariedade do transporte público, a insegurança nos espaços coletivos e a falta de políticas urbanas sensíveis a essas diferenças aprofundam situações de exclusão e restringem o exercício pleno do direito à cidade por esses grupos. Além disso, essas desigualdades não afetam todas as mulheres de forma homogênea. Como destaca o professor Adilson Moreira, as experiências de discriminação são atravessadas por múltiplos marcadores sociais, especialmente raça e gênero. Segundo o autor:

> *"mulheres brancas sofrem as consequências do sexismo, mas a experiência social delas é consequentemente diferente da vivência social das mulheres negras, porque, além do sexismo, também enfrentam o racismo".*

Essa perspectiva evidencia que o espaço urbano e as políticas de mobilidade impactam de maneira mais intensa as mulheres negras, que estão mais expostas à violência, à precarização dos deslocamentos e à exclusão territorial. Dessa forma, a análise da mobilidade urbana sob a perspectiva de gênero exige uma abordagem interseccional, capaz de considerar a sobreposição de diferentes formas de opressão. Ignorar essas intersecções significa reproduzir políticas aparentemente universais, mas que, na prática, aprofundam desigualdades e invisibilizam as experiências de grupos historicamente marginalizados. O reconhecimento dessas diferenças é, portanto, condição indispensável para a formulação de políticas urbanas comprometidas com a igualdade material, a dignidade da pessoa humana e a efetivação do direito à cidade.

## 4. PLANEJAMENTO URBANO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SILENCIAMENTO DAS MULHERES

O planejamento urbano não constitui um processo neutro ou meramente técnico, mas um campo atravessado por disputas políticas, econômicas e simbólicas. Historicamente, as decisões sobre o desenho das cidades e dos sistemas de transporte foram tomadas por grupos

majoritariamente masculinos, o que contribuiu para a invisibilização das necessidades específicas das mulheres. O ITDP Brasil aponta que essa exclusão se reflete tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas, que raramente incorporam indicadores sensíveis ao gênero. Embora o Estatuto da Cidade preveja a gestão democrática e a participação popular como princípios estruturantes da política urbana, a presença feminina nos espaços de deliberação — como audiências públicas, conselhos de mobilidade e processos de elaboração dos planos diretores — ainda é limitada. Esse déficit de participação resulta em políticas públicas desconectadas da realidade cotidiana de quem sustenta o funcionamento da cidade por meio do trabalho produtivo e reprodutivo. A ausência das mulheres nesses espaços, especialmente em cargos de chefia e tomada de decisão, reflete diretamente na forma como as cidades são planejadas. Além disso, a falta de credibilidade atribuída à fala das mulheres, somada a práticas de racismo e assédio sexual, constitui um obstáculo recorrente à participação efetiva, reforçando processos de silenciamento e exclusão.

## 5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

Diante das limitações das políticas tradicionais de mobilidade, têm emergido propostas que buscam incorporar a perspectiva de gênero no planejamento urbano. Diferentemente de medidas pontuais e compensatórias, essas abordagens partem do reconhecimento de que a cidade deve ser pensada a partir das necessidades do cuidado, da proximidade e da diversidade de usos do espaço urbano, conforme orienta a Nova Agenda Urbana (ONU, 2016). O urbanismo feminista, defendido por autoras como Zaida Muxí e pelo coletivo Punt 6, propõe um redesenho da cidade que considere trajetos curtos, uso misto do solo, iluminação adequada, acessibilidade universal e sistemas de transporte público integrados. O ITDP Brasil reforça que essas soluções beneficiam toda a coletividade, ao mesmo tempo em que enfrentam desigualdades de gênero, classe e idade.

Estudo da Consultoria Legislativa do Senado aponta que os serviços públicos e o planejamento urbano no Brasil tendem a ignorar as questões de gênero, refletindo desigualdades estruturais que geram situações de insegurança, especialmente para mulheres e meninas. As autoras defendem que, além de medidas pontuais, são necessárias mudanças estruturais e integradas. Nesse sentido, Carolina Baima Cavalcanti destaca que reconhecer a desigualdade de

gênero como elemento central da vivência urbana é condição indispensável para a transformação do planejamento urbano e dos sistemas de transporte. A autora ressalta que a segurança não pode ser pensada apenas a partir de soluções como iluminação ou câmeras, sendo fundamental construir ambientes urbanos que promovam a presença constante de pessoas, fortalecendo o chamado "olhar da vizinhança". Entre as recomendações, também defendidas pelo ITDP Brasil, estão o mapeamento de áreas de insegurança e a criação de pontos de embarque e desembarque adaptados às necessidades de mulheres, idosas, mães, crianças e pessoas com deficiência. No campo legislativo, diversos projetos de lei têm buscado enfrentar a insegurança das mulheres na mobilidade urbana. O PL nº 719/2025 garante a passageiras desacompanhadas o direito de escolher assentos próximos a outras mulheres em viagens interestaduais ou internacionais, enquanto o PL nº 643/2025 assegura às usuárias de transporte por aplicativo a possibilidade de selecionar motoristas mulheres, sem custo adicional. Essas iniciativas partem do reconhecimento de vulnerabilidades específicas enfrentadas pelas mulheres e reforçam a compreensão de que a segurança no transporte coletivo constitui um direito, e não um privilégio. Como destaca Carolina Baima Cavalcanti, uma cidade segura para as mulheres é, também, uma cidade mais segura para todos, sendo o principal desafio transformar essa agenda em prioridade legislativa e política.

## 6. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem metodológica de natureza empírica, com caráter qualitativo e quantitativo, voltada à análise crítica da mobilidade urbana sob a perspectiva de gênero no contexto urbano brasileiro. Trata-se de um estudo de cunho exploratório e analítico, que busca compreender como o planejamento urbano e as políticas públicas de mobilidade reproduzem desigualdades estruturais, especialmente no que se refere à segurança e ao exercício do direito à cidade pelas mulheres.

No plano qualitativo, foi realizada revisão bibliográfica interdisciplinar, contemplando produções da geografia feminista, do direito urbanístico, do direito ambiental e da sociologia urbana. Foram mobilizadas contribuições teóricas de autoras e autores que problematizam a relação entre gênero, espaço urbano e poder, com destaque para Henri Lefebvre, Leslie Kern, Silvia Federici, Joice Berth, Zaida Muxí e o coletivo Punt 6, entre outros. Essa revisão teve como objetivo construir o referencial teórico capaz de sustentar a análise crítica das categorias centrais

do estudo, como direito à cidade, mobilidade urbana, divisão sexual do trabalho e justiça socioambiental. Ainda no âmbito qualitativo, realizou-se análise documental de normas jurídicas e instrumentos de planejamento urbano, com especial atenção à Constituição Federal de 1988, ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e à Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). A análise buscou identificar em que medida esses dispositivos incorporam — ou deixam de incorporar — a perspectiva de gênero na formulação das políticas urbanas, bem como os limites e potencialidades normativas para a promoção da igualdade material. No plano quantitativo, foram examinados dados secundários provenientes de pesquisas oficiais e institucionais, tais como a Pesquisa Origem e Destino do Metrô de São Paulo, estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do ITDP Brasil, bem como levantamentos realizados pelo Instituto Patrícia Galvão e pelo Instituto Locomotiva. Esses dados foram utilizados para evidenciar padrões de deslocamento, desigualdades de acesso ao transporte e a incidência de violência e assédio no contexto da mobilidade urbana, com recorte de gênero. A análise dos dados foi orientada por uma abordagem interseccional, considerando a articulação entre gênero, raça, classe e território na produção das desigualdades urbanas. Tal perspectiva permitiu compreender a mobilidade urbana não apenas como um fenômeno técnico ou infraestrutural, mas como uma dimensão social e política profundamente atravessada por relações de poder. Por fim, os dados qualitativos e quantitativos foram analisados de forma integrada, buscando estabelecer relações entre o marco jurídico, o planejamento urbano e as experiências concretas vivenciadas pelas mulheres nas cidades brasileiras. Essa estratégia metodológica possibilitou uma leitura crítica e contextualizada da mobilidade urbana como elemento central para a efetivação do direito à cidade e da justiça socioambiental.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo evidencia que a mobilidade urbana, quando planejada e executada sem a incorporação da perspectiva de gênero, opera como um mecanismo estruturante de reprodução das desigualdades sociais, territoriais e simbólicas que marcam a organização das cidades brasileiras. A experiência cotidiana das mulheres no espaço urbano demonstra que o direito à mobilidade não se resume à possibilidade formal de deslocamento, mas se encontra intrinsecamente vinculado à segurança, à autonomia, ao acesso a oportunidades econômicas e sociais e, em última instância, à dignidade da pessoa humana. Ao longo do texto, foi possível observar que os padrões tradicionais de planejamento urbano e de

transporte público tendem a privilegiar trajetos lineares e masculinizado de deslocamento, desconsiderando as múltiplas jornadas, os deslocamentos encadeados e as responsabilidades de cuidado que recaem de forma desproporcional sobre as mulheres. Esse modelo, ao ignorar as diferenças materiais existentes entre homens e mulheres — bem como as desigualdades internas ao próprio grupo feminino, atravessadas por marcadores como raça, classe, território, idade e condição física —, acaba por aprofundar processos de exclusão e limitar o pleno exercício do direito à cidade. Nesse contexto, a mobilidade urbana revela-se um direito fundamental de natureza instrumental, cuja efetivação condiciona o acesso a outros direitos constitucionalmente assegurados, como trabalho, educação, saúde e lazer. A ausência de políticas públicas sensíveis ao gênero configura, portanto, não apenas uma falha de planejamento, mas uma omissão estatal incompatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da função social da cidade. Superar esse cenário exige mais do que soluções pontuais, paliativas ou de caráter segregacionista, demandando um compromisso estrutural com políticas públicas integradas, participativas e orientadas pela justiça social. Medidas isoladas de segurança, quando desvinculadas de uma transformação mais ampla do espaço urbano, mostram-se insuficientes para enfrentar as causas profundas da violência e da exclusão vivenciadas pelas mulheres. Torna-se indispensável, assim, a adoção de estratégias que dialoguem com o urbanismo feminista, com a abordagem interseccional e com os princípios da Nova Agenda Urbana, reconhecendo a diversidade de corpos, experiências e necessidades que compõem a vida urbana contemporânea. Reconhecer a centralidade da mobilidade para a concretização do direito à cidade implica repensar criticamente o próprio modelo de planejamento urbano adotado no Brasil, deslocando o foco da lógica da eficiência econômica e da circulação de veículos para a centralidade das pessoas e de suas vivências cotidianas. A incorporação efetiva das vozes e experiências das mulheres — especialmente daquelas historicamente marginalizadas — nos processos decisórios e no desenho das políticas públicas apresenta-se como condição indispensável para a construção de cidades mais seguras, inclusivas, democráticas e sustentáveis. Dessa forma, a promoção de uma mobilidade urbana com perspectiva de gênero não deve ser compreendida como uma agenda setorial ou identitária, mas como um imperativo jurídico, político e social para a efetivação dos direitos fundamentais e para a consolidação de um projeto de cidade que assegure, de maneira equitativa, o direito de ir, vir e permanecer no espaço urbano.

## REFERÊNCIAS

A ABORDAGEM de gênero e interseccional nos planos diretores. LabCidade, 2024. Disponível em: https://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2024/02/artigo-fo%CC%81rum-SP-23_ge%CC%82nero-e-pd_paulasamira_final.pdf
. Acesso em: 13 jan. 2026.

ACESSO à justiça socioambiental e direitos territoriais. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/saju/copy_of_DOSSIESEMINRIOACESSOJUSTIASOCIOAMBIENTALEDIREITOSTERRITORIAIS_compressed3.pdf
. Acesso em: 13 jan. 2026.

ANAIS VI Direito Ambiental Internacional. UNISANTOS, 2021. Disponível em: https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/10/ANAIS-VI-DIREITO-INTER.pdf
. Acesso em: 13 jan. 2026.

AUDITORIA de segurança de gênero e caminhabilidade. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2023. Disponível em: https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/auditoria-de-seguranca-de-genero-e-caminhabilidade-o-novo-programa-de-joao-pessoa-com-olhar-de-inclusao/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

AUDITORIAS tornam cidades mais seguras para mulheres. Estadão – Summit Mobilidade, 2024. Disponível em: https://summitmobilidade.estadao.com.br/ir-e-vir-no-mundo/auditorias-para-tornar-cidades-mais-seguras-para-mulheres/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

BERTH, Joice. O poder, tal qual conhecemos, nasceu para oprimir. Revista Fórum, 2023. Disponível em: https://revistaforum.com.br/direitos/joice-berth-o-poder-tal-qual-conhecemos-nasceu-para-oprimir/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão aprova projeto que prevê desembarque fora da parada de ônibus durante a noite. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1209677-comissao-aprova-projeto-que-preve-desembarque-fora-da-parada-de-onibus-durante-a-noite/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Debatedoras criticam proposta que cria "vagão rosa". 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/492351-DEBATEDORAS-CRITICAM-PROPOSTA-QUE-CRIA-VAGAO-ROSA-EM-TRENS-E-METROS
. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. O medo como rotina: o desafio de circular nas cidades sendo mulher. 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2025/06/o-medo-como-rotina-o-desafio-de-circular-nas-cidades-sendo-mulher
. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. TD nº 337: Urbanismo sensível ao gênero. 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td337

. Acesso em: 13 jan. 2026.

CIDADE é substantivo feminino: governança pública, espaço urbano e a perspectiva de gênero. UERJ, 2024. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/85712
. Acesso em: 13 jan. 2026.

CORPOS urbanos: direito à cidade como plataforma feminista. SciELO, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cpa/a/tMmD83gYPTXFNdjM4hzHkQH/?lang=pt
. Acesso em: 13 jan. 2026.

CUT – Central Única dos Trabalhadores. Vagão rosa: em vez de proteger as mulheres. 2019. Disponível em: https://www.cut.org.br/noticias/vagao-rosa-em-vez-de-proteger-as-mulheres-protege-o-machismo-diz-rosane-silva-4772
. Acesso em: 13 jan. 2026.

ESTADÃO. Transformações na mobilidade urbana. 2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/transformacoes-na-mobilidade-urbana/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Elefante, 2019.

GUIA prático para cidades mais inclusivas. BID, 2022. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Genero-e-cidades-Guia-pratico-e-interseccional-para-cidades-mais-inclusivas.pdf
. Acesso em: 13 jan. 2026.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência 2019. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Retrato das desigualdades de gênero e raça. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

ITDP Brasil. O acesso de mulheres e crianças à cidade. 2018. Disponível em: https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2018/01/ITDP-Brasil-_-O-Acesso-de-Mulheres-e-Criancas-a-Cidade-V3_JUL-2018.pdf
. Acesso em: 13 jan. 2026.

KERN, Leslie. Cidade feminista. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2021.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

METRÔ SP. Pesquisa Origem e Destino. Disponível em: https://www.metro.sp.gov.br/pt_BR/pesquisa-od/
. Acesso em: 13 jan. 2026.

MOREIRA, A. J. O que é discriminação? 2017, p. 33

SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial. In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu, 2008.

VASCONCELLOS, Eduardo. Segregação urbana e exclusão. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. Cidade e movimento. Brasília: IPEA, 2016.

# O QUE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS PODE FAZER PELO CLIMA? UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

**Alexandre José França Carvalho**[1]

Universidade da Amazônia (UNAMA)

DOI: https://doi.org/10.62140/AJFC556443203

**Sumário:** Introdução; 2. Marco Legal: A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); 3. Cidades Sustentáveis e a Gestão de Resíduos: Desafios e Soluções frente às Mudanças Climáticas; 4. Tecnologias e estratégias de mitigação climática via resíduos 5. Participação social e governança ambiental na gestão de resíduos; 6. Considerações Finais; e 7. Referências Bibliográficas.

**Resumo:** A gestão de Resíduos Sólidos representa um eixo estratégico para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e a promoção do Desenvolvimento Sustentável nas cidades, uma vez que a persistênciada existência de "lixões" e aterros sanitários mal geridos contribuem para a emissão de gás metano, segundo gás que mais contribui para o efeito estufa. Neste artigo, de caráter exploratório e fundamentado em revisão bibliográfica, analisa como a adequada gestão de resíduos pode contribuir para a construção de cidades ustentáveis, resilientes aos efeitos das mudanças climáticas e que esteja alinhada aos Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis); ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis); e ODS 13 (Ação Contra à Mundança Global do Clima). O estudo evidencia que práticas como a coleta seletiva, a logística reversa, a compostagem e a valorização dos resíduos, além de reduzirem as emissões de gases do efeito estufa, fomentam a economia circular, a inclusão social e o uso eficiente dos recursos naturais. A gestão integrada de resíduos sólidos, quando aliada à políticas públicas efetivas e à participação da sociedade, pode transformar desafios ambientais em oportunidades para a transição ecológica urbana. Assim conclui-se que o fortalecimento desta agenda é essencial para o enfrentamento da crise climática, bem como a garantia de cidades mais resilientes, inclusivas e sustentáveis no médio a longo prazo.

**Palavras-Chave:** Resíduos Sólidos; Cidades; Objetivos do Desenvovimento sustentável; Gestão; e Desenvolvimento Sustentável.

[1] Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Especialista em Direito Ambiental pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia - PPGDDA da Universidade Federal do Pará (UFPA). CEO da Hub da Amazônia Consultoria em Inovação e Meio Ambiente. E-mail: prof.alexandrefcarvalho@gmail.com . ORCID: https://orcid.org/0009-0002-9307-3542 .

## INTRODUÇÃO

A gestão dos resíduos sólidos urbanos trata-se de um conjunto de atividades voltadas para o manejo adequado dos resíduos gerados pelas atividades humanas, desde a geração até a disposição final ambientalmente adequada. Esse processo envolve etapas como a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final, considerando os princípios da não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos, conforme estabelecido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). A presente legislação brasileira destaca a responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e sociedade civil na gestão dos resíduos, promovendo a inclusão de catadores e a valorização de práticas sustentáveis no ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 2010), numa perspectiva alinhada ao princípio do Desenvolvimento Sustentável cada vez mais debatido pela sociedade ao longo destas últimas décadas.

No entanto, a gestão adequada de resíduos sólidos ainda é um desafio a ser enfrentado em milhares de cidades brasileiras que deixam de cumprir o que determina a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) não dando a prioridade para uma importante questão ambiental que afeta diretamente a melhoria da qualidade de vida da sociedade em áreas urbanas. Uma vez que, a gestão adequada dos resíduos sólidos é fundamental para minimizar impactos negativos como a contaminação do solo, da água e do ar, além da emissão de gases de efeito estufa em aterros sanitários. A ineficiência ou ausência de sistemas de gestão pode agravar problemas de saúde pública, degradar ecossistemas e contribuir para com as mudanças climáticas. Nesse sentido, práticas sustentáveis de gestão de resíduos, como a compostagem, a logística reversa e a economia circular, têm ganhado destaque como estratégias para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades brasileiras (DIAS, 2011). Assim, a gestão de resíduos sólidos não é apenas uma questão técnica, mas também um instrumento estratégico para a sustentabilidade urbana e ambiental.

É de se destacar que a gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos é uma meta para a construção de cidades e comunidades sustentáveis (ODS11), conforme estabelecido nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), segundo o qual, até o ano de 2030, se busca reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros. Entretanto, falta vontade

política e senso de urgência de gestores públicos em se construir uma compromisso ético com o futuro, principalmente em centros urbanos que estão distantes de construir ambientes urbanos sustentáveis, agravado por uma gestão ineficiente dos resíduos sólidos urbanos. Isso associado, a garantir padrões de consumo aceitáveis a sustentabilidade ambiental e produção sustentáveis (ODS12), e ao compromisso ético em adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e seus impactos (ODS13).

É importante destacar que Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) tem o propósito de erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar que todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade com metas até o ano de 2030. A construção dos ODS teve início com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), lançados no ano 2000, que definiram metas para serem cumpridas até 2015, assim se percebeu a necessidade de um plano mais abrangente e integrado, que considerasse as interconexões entre os aspectos sociais, ambientais e econômicos do desenvolvimento. Assim, após amplas consultas públicas, negociações entre países e envolvimento de diversos setores da sociedade civil e do setor privado, foi adotada em setembro de 2015 a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, composta pelos 17 ODS e 169 metas específicas.

Essa agenda representa um compromisso global, firmado por 193 países-membros da ONU, que reconhecem a urgência de promover um desenvolvimento que não comprometa as gerações futuras e que respeite os limites do planeta. A implementação dos ODS requer cooperação internacional, responsabilidade compartilhada e políticas públicas eficazes que promovam a equidade e a sustentabilidade em todas as suas dimensões.

## MARCO LEGAL: A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, representa um marco regulatório fundamental para a gestão ambiental no Brasil. Após mais de vinte anos de debates no Congresso Nacional, a PNRS foi sancionada com o objetivo de estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos que promovam a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Seus fundamentos incluem a prevenção e a redução da geração de resíduos, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e o princípio do poluidor-pagador, além da promoção da não geração,

reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos, culminando com a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Deste modo, a gestão de resíduos sólidos no Brasil compreende um conjunto de atividades que envolvem o planejamento, a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos produzidos por atividades humanas.

Essa concepção é compartilhada por De Sousa Alves et al. (2021), que, em linhas gerais, afirmam que a responsabilidade compartilhada busca diminuir de forma substancial o volume de resíduos e rejeitos gerados por meio da otimização dos processos associados ao ciclo de vida dos produtos, ou seja, durante a produção, o uso e o descarte. O que reforça que o correto gerenciamento de resíduos é um vetor essencial para a sustentabilidade urbana, tendo em vista sua capacidade de mitigar riscos ambientais, promover a inclusão social e contribuir para a economia circular.

A PNRS introduziu importantes diretrizes como a logística reversa, a inclusão dos catadores de materiais recicláveis, a elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e o incentivo à educação ambiental. Entre seus instrumentos principais destacam-se os acordos setoriais, os sistemas declaratórios e os planos de gerenciamento elaborados por setores públicos e privados. A política também fortalece a participação social, a transparência e o controle social por meio da atuação dos conselhos de meio ambiente e de políticas públicas.

No contexto urbano, a PNRS exerce papel central na promoção da sustentabilidade. Ao exigir planejamento e ações integradas, contribui para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, incentiva o uso eficiente dos recursos naturais e promove modelos de produção e consumo mais sustentáveis. Além disso, a adequada gestão de resíduos sólidos tem impacto direto na mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE), pois evita o uso de aterros sanitários sem captação de biogás, reduz a necessidade de extração de novos recursos e diminui o volume de resíduos destinados à disposição final.

Entretanto, apesar dos 15 anos de existência da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e alguns avanços institucionais, as cidades brasileiras ainda enfrentam graves problemas relacionados à gestão inadequada dos resíduos. A ausência de planejamento integrado, a ausência de planejamento técnico, a insuficiência de infraestrutura, a informalidade dos catadores,  a fragilidade na capacidade institucional das prefeituras, a falta de consórcios

regionais para gestão compartilhada e a dificuldade de acesso a financiamento são obstáculos recorrentes. e a dependência excessiva de aterros sanitários (e, muitas vezes, de “lixões” irregulares) agravam os impactos ambientais. Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2023), mais de 40% dos resíduos urbanos ainda têm destinação inadequada no país, o que gera contaminação do solo e da água, proliferação de vetores de doenças e emissão de gases de efeito estufa, como o metano ($CH_4$).

O que evidencia a necessidade de constituir uma política pública eficaz para cidades “resíduo zero” que deve articular planejamento integrado, educação ambiental contínua e incentivos econômicos à redução, reutilização e reciclagem de resíduos. Essa política deve incluir a obrigatoriedade da coleta seletiva universal, a implantação de centrais de triagem com inclusão socio produtiva de catadores, a proibição progressiva de materiais de difícil reciclagem e a criação de um sistema de logística reversa robusto com corresponsabilidade entre setor público, privado e sociedade. Além disso, deve promover a compostagem dos resíduos orgânicos e estabelecer metas graduais de desvio de resíduos de aterros sanitários, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

E na direção desta iniciativa, podemos citar como exemplo bem sucedido a cidade de Curitiba- PR, como um modelo de referência nacional em gestão de resíduos sólidos, devido à implementação de políticas públicas integradas que aliam sustentabilidade, participação comunitária e inovação. Desde a década de 1980, o município adotou programas como o "Lixo que não é Lixo", que promove a coleta seletiva e a educação ambiental em parceria com cooperativas de catadores, contribuindo para altos índices de reciclagem e inclusão socioeconômica. A cidade também investe em infraestrutura e planejamento urbano para garantir a destinação ambientalmente adequada dos resíduos, fortalecendo a economia circular. Segundo a ABREMA (2024, p. 27), Curitiba apresenta um dos melhores desempenhos entre os municípios brasileiros no índice de recuperação de recicláveis, demonstrando a eficácia de sua política pública de resíduos.

É de se considerar que a gestão ineficiente de resíduos sólidos nas cidades brasileiras não é apenas um desafio técnico-operacional, mas também um problema de justiça ambiental. As populações periféricas e em situação de vulnerabilidade são as mais afetadas pela presença de lixões e pela falta de coleta regular. Além disso, os catadores de materiais recicláveis, embora

desempenhem papel central na recuperação de resíduos, prestando importante serviço ambiental, frequentemente operam em condições precárias, sem garantias de saúde, segurança e renda digna, o que exige maior articulação entre políticas públicas de assistência social, meio ambiente e trabalho.

Nesse contexto, é fundamental relacionar a gestão de resíduos sólidos com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), ODS 12 (Consumo e produção responsáveis) e ODS 13 (Ação contra a mudança global do clima). A correta destinação dos resíduos pode reduzir significativamente as emissões de gases de efeito estufa, especialmente o metano proveniente da decomposição de matéria orgânica em aterros e lixões. Além disso, incentiva-se a transição para modelos de produção e consumo mais circulares e resilientes.

As mudanças climáticas impõem um novo grau de urgência e complexidade à gestão de resíduos sólidos. Eventos extremos como enchentes, deslizamentos e ilhas de calor, exacerbados pela urbanização desordenada, são potencializados pela obstrução de drenagens urbanas e pela degradação ambiental associada ao descarte inadequado de resíduos. A integração entre políticas climáticas e de resíduos é, portanto, essencial para promover cidades mais resilientes e com maior capacidade de adaptação frente aos impactos do aquecimento global.

Deste modo, iniciativas baseadas na inovação tecnológica e na economia circular representam caminhos promissores para a constituição de cidades mais sustentáveis. Exemplos incluem biodigestores urbanos para resíduos orgânicos, sistemas de compostagem comunitária, coleta seletiva com rastreabilidade digital e programas de logística reversa com a participação da iniciativa privada. Essas soluções reduzem impactos ambientais e promovem inclusão econômica, desde que aliadas a estratégias de educação ambiental e à valorização dos trabalhadores da cadeia de resíduos.

Diante desses desafios e oportunidades, o fortalecimento da governança ambiental é imperativo. Isso passa pelo investimento em consórcios intermunicipais, pela capacitação técnica de gestores públicos, pela ampliação do financiamento climático para ações de resíduos e pela efetiva aplicação dos instrumentos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Portanto, a gestão de resíduos sólidos no Brasil deve ser encarada como uma política estratégica para o desenvolvimento sustentável e a ação climática. É preciso romper com a lógica

de uma economia linear do descarte e avançar para um modelo de economia circular que valoriza os materiais, as pessoas e os territórios. Essa transformação exige articulação entre os diversos níveis de governo, participação social e engajamento do setor produtivo, sob uma perspectiva ética e jurídica que reconheça o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental.

## CIDADES SUSTENTÁVEIS E A GESTÃO DE RESÍDUOS: DESAFIOS E SOLUÇÕES FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O conceito de cidade sustentável está associado à capacidade dos centros urbanos de oferecer qualidade de vida à população, garantir a inclusão social e promover a preservação ambiental, de forma equilibrada e integrada. Essa perspectiva ganha ainda mais relevância diante da emergência climática global, que exige transformações estruturais no modo como as cidades são planejadas, geridas e vividas. A urbanização acelerada, o consumo excessivo de recursos e a geração crescente de resíduos sólidos impõem sérios desafios à sustentabilidade urbana, especialmente nos países em desenvolvimento. Nesse contexto, a gestão adequada de resíduos sólidos é estratégico para a construção de cidades mais resilientes e ambientalmente responsáveis.

A gestão de resíduos também está diretamente relacionada ao cumprimento de três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU: o ODS 11, que trata de cidades e comunidades sustentáveis; o ODS 12, voltado para consumo e produção responsáveis; e o ODS 13, que aborda ações contra a mudança do clima. Medidas como a coleta seletiva, a logística reversa, a compostagem de resíduos orgânicos e a inclusão socioeconômica de catadores geram impactos positivos nesses três eixos, promovendo uma transição para a economia circular (PNUMA, 2021).

Algumas cidades brasileiras têm adotado boas práticas que servem como referência. A cidade de Curitiba (PR), por exemplo, é reconhecida por seu sistema integrado de transporte e por políticas públicas que incentivam a separação e o reaproveitamento de resíduos desde os anos 1990. Já a cidade de Joinville (SC) desenvolveu o programa Joinville Lixo Zero, com foco em educação ambiental e inclusão de cooperativas. Internacionalmente, São Francisco (EUA) destaca-se por atingir taxas superiores a 80% de reciclagem, com forte engajamento comunitário

e exigências regulatórias rigorosas para empresas e consumidores (COSTA; SILVA, 2019; GUERRA et al., 2022).

Apesar das iniciativas positivas, os desafios são significativos, principalmente nas cidades de médio e pequeno porte, que enfrentam limitações técnicas e financeiras para implantar sistemas eficientes de gestão de resíduos. A falta de articulação entre entes federativos, a ausência de consórcios regionais e o baixo índice de cumprimento dos Planos Municipais de Gestão de Resíduos dificultam a implementação das diretrizes da PNRS. Ainda assim, o fortalecimento de políticas públicas integradas, o investimento em inovação tecnológica e o envolvimento da sociedade civil podem reverter esse quadro (IPEA, 2012).

Em suma, cidades sustentáveis demandam políticas ambientais consistentes e uma gestão eficiente dos resíduos sólidos como eixo estratégico de mitigação climática. O fortalecimento de boas práticas, o cumprimento dos ODS e a valorização da participação social são essenciais para promover transformações concretas no espaço urbano. A construção de cidades resilientes e ambientalmente justas é não apenas um imperativo ético, mas uma condição para o futuro da vida no planeta.

## TECNOLOGIAS E ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO CLIMÁTICA VIA RESÍDUOS

A gestão de resíduos sólidos desempenha um papel estratégico na mitigação das mudanças climáticas, sendo responsável por uma parcela significativa das emissões de gases de efeito estufa (GEE), especialmente metano ($CH_4$), proveniente da decomposição orgânica em aterros sanitários, como já mencionado anteriormente. Diante desse cenário, a adoção de tecnologias e estratégias sustentáveis, como a coleta seletiva, compostagem, biodigestores, reciclagem e logística reversa, tem se mostrado essencial para reduzir emissões, recuperar materiais e promover a transição para uma economia de baixo carbono. Essas práticas são respaldadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), que estabelece a prioridade na não geração e valorização dos resíduos.

A coleta seletiva, ao possibilitar a triagem na origem, aumenta a eficiência dos processos de reciclagem e reutilização, evitando que materiais recicláveis sejam enviados para aterros. A compostagem, por sua vez, é uma alternativa eficaz para resíduos orgânicos urbanos,

transformando restos de alimentos e podas em adubo, o que reduz a geração de metano e substitui fertilizantes sintéticos. Os biodigestores, especialmente em zonas rurais e periurbanas, convertem resíduos orgânicos em biogás e biofertilizantes, promovendo a autossuficiência energética e a segurança alimentar. Essas tecnologias, além dos benefícios ambientais, favorecem a criação de empregos verdes e o fortalecimento de economias locais.

A reciclagem e a logística reversa atuam de forma sinérgica na circularidade dos recursos. A reciclagem evita a extração de matérias-primas virgens, reduzindo impactos ambientais e o consumo energético da indústria. Já a logística reversa permite o retorno de produtos e embalagens pós-consumo ao ciclo produtivo, promovendo a corresponsabilidade entre fabricantes, comerciantes, consumidores e poder público. Essas estratégias reduzem custos operacionais a médio prazo e ampliam o ciclo de vida dos produtos, sendo fundamentais para empresas que buscam alinhar-se às diretrizes ESG (ambiental, social e governança).

A economia circular no setor de resíduos representa, portanto, uma oportunidade concreta de aliar desenvolvimento sustentável e inovação. Ao promover o uso eficiente dos recursos e a minimização dos impactos ambientais, esse modelo contribui não apenas para o cumprimento dos compromissos climáticos do Brasil, como o Acordo de Paris, mas também para o avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente os ODS 11, 12 e 13. Assim, investir em tecnologias ambientais e estratégias integradas de gestão de resíduos é fundamental para enfrentar os desafios climáticos do século XXI.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA AMBIENTAL NA GESTÃO DE RESÍDUOS

Neste cenário, a participação ativa da sociedade civil é elemento central para o fortalecimento da governança ambiental, especialmente na gestão de resíduos sólidos. As cooperativas de catadores desempenham um papel estratégico na promoção da economia circular, ao garantir a triagem, a coleta seletiva e o reaproveitamento de materiais recicláveis, ao mesmo tempo em que promovem inclusão social e geração de renda. Paralelamente, ações de educação ambiental fortalecem a conscientização coletiva, fomentando práticas sustentáveis e o engajamento da população na solução dos problemas urbanos ligados aos resíduos (Silva; Lopes, 2020).

A governança ambiental exige uma articulação eficiente entre os diferentes níveis de governo, setor privado e a sociedade. Essa articulação, quando bem estruturada, permite o

desenvolvimento de políticas públicas integradas, com foco na prevenção da geração de resíduos, no estímulo à reciclagem e na implementação de tecnologias limpas. A criação de consórcios intermunicipais, a formalização de parcerias com cooperativas e a regulamentação da logística reversa são exemplos de estratégias que fortalecem a capacidade institucional dos municípios e promovem cidades mais sustentáveis (Besen; Fracalanza, 2018).

No entanto, a questão das Políticas Públicas inclusivas e participativas atuam como catalisadoras da transformação urbana, ao integrar inovação, justiça social e proteção ambiental. O protagonismo da sociedade civil e a valorização do trabalho dos catadores, como agentes de prestação de serviços ambientais, são fundamentais para tornar os sistemas de gestão de resíduos mais eficientes e justos. Nesse sentido, a governança compartilhada se consolida como ferramenta essencial para enfrentar os desafios das mudanças climáticas, contribuindo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e promovendo cidades mais resilientes e democráticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de resíduos sólidos no Brasil enfrenta uma série de desafios estruturais, institucionais e culturais, que vão desde a ausência de infraestrutura adequada em muitos municípios até a baixa taxa de reciclagem e descarte inadequado de resíduos. No entanto, diante do agravamento da crise climática e da crescente demanda por soluções urbanas sustentáveis, esse setor revela-se também como um campo fértil para inovações tecnológicas, novos modelos de negócio e políticas públicas transformadoras.

Entre as oportunidades emergentes, destaca-se o potencial de geração de empregos verdes e inclusão social por meio da valorização das cooperativas de catadores, da ampliação da coleta seletiva e da implantação de sistemas descentralizados de compostagem e biodigestão. Essas iniciativas não apenas reduzem a pressão sobre os recursos naturais, mas também promovem justiça social e fortalecem economias locais, especialmente em territórios vulneráveis. A incorporação da economia circular à gestão de resíduos amplia ainda mais essas oportunidades, ao priorizar a recuperação de materiais e o redesenho dos processos produtivos (Silva; Cunha, 2021).

Do ponto de vista climático, a adoção de políticas públicas efetivas de gestão de resíduos tem um potencial expressivo de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, sobretudo pela redução do envio de resíduos orgânicos a aterros e pela substituição de matérias-primas virgens por recicladas. Além disso, o fortalecimento da governança ambiental, com participação ativa da sociedade civil, pode contribuir para o cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente os ODS 11, 12 e 13 (Guerra; Lima, 2022).

Nesse cenário, a adoção de uma política pública inspirada no conceito de "Resíduo Zero" representa um caminho estratégico para a transformação urbana. Essa abordagem propõe uma mudança sistêmica na forma como os resíduos são percebidos e geridos, priorizando a não geração, o reuso, a compostagem, a reciclagem e a recuperação energética, com mínima dependência de aterros sanitários. As Cidades que adotam o paradigma "Resíduo Zero" demonstram maior eficiência na gestão dos recursos, maior engajamento comunitário e menores impactos ambientais, consolidando-se como exemplos concretos de sustentabilidade e resiliência.

## REFERÊNCIAS


ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2023. São Paulo: ABRELPE, 2024. Disponível em: https://www.abrema.org.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/03/Panorama_2023_P1.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

BESEN, G. R.; FRACALANZA, A. P. Resíduos sólidos urbanos: gestão e governança para a sustentabilidade. São Paulo: Annablume, 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 ago. 2010.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. Economia circular: oportunidades para a indústria brasileira. Brasília: CNI, 2020. Disponível em: https://www.portaldaindustria.com.br. Acesso em: 30 jul. 2025.

DE SOUSA ALVES, L. G.; ALCÂNTARA NOLETO, A. R.; DA SILVA, E. A.; PINHEIRO, H. D. Responsabilidade Compartilhada de Resíduos Sólidos: Reflexões da Implementação no Município de Teresina-PI. Revista Gestão e Desenvolvimento, Novo Hamburgo, v. 18, n. 2, p. 3–25, 2021. DOI: 10.25112/rgd.v18i2.2490

DIAS, Sônia. Gestão de resíduos sólidos: o que os catadores têm a dizer. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

GUERRA, M. F.; LIMA, T. C. Governança climática e gestão de resíduos sólidos: caminhos para cidades sustentáveis. Revista Brasileira de Planejamento Urbano, v. 6, n. 1, p. 28-45, 2022.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2012.

PEREIRA DOS SANTOS, C. DESAFIOS DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS COM INCLUSÃO DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: análise da evolução dos serviços de coleta seletiva na sub-região sudoeste da região metropolitana de São Paulo. Revista Terceiro Incluído, Goiânia, v. 12, n. 1, 2022. DOI: 10.5216/teri.v12i1.71500. Disponível em: https://revistas.ufg.br/teri/article/view/71500. Acesso em: 10 jul. 2025.

SILVA, L. M.; CUNHA, R. S. Economia circular e inovação na gestão de resíduos sólidos urbanos: desafios e oportunidades para o Brasil. Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental, v. 10, n. 2, p. 97-113, 2021.

SILVA, D. A.; LOPES, M. R. Educação ambiental e inclusão socioeconômica: o papel das cooperativas na gestão de resíduos sólidos. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 53, p. 155-172, 2020.

SILVA, M. F.; OLIVEIRA, T. R. Política Nacional de Resíduos Sólidos: análise crítica da implementação nos municípios brasileiros. Revista Brasileira de Gestão Ambiental, v. 14, n. 2, p. 85-102, 2020.

# A INTERSECÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE SOB O PRISMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 DO BRASIL

*The Intersection Between Fundamental Rights and Sustainable Development: An Analysis from the Perspective of the 1988 Brasilian Federal Constitution*

**Janine Andreiv Rodrigues**[1]

UNLA

DOI: https://doi.org/10.62140/JAR251436091

**Sumário:** 1. O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado na Ordem Constitucional Brasileira; 2. O Desenvolvimento Sustentável como Princípio Estruturante da Ordem Econômica e Social; 3. A Dimensão Intergeracional dos Direitos Fundamentais e a Agenda 2030; 4. Desafios e Perspectivas para a Efetivação da Sustentabilidade como um Direito Fundamental; Considerações Finais.

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo analisar a profunda e complexa inter-relação entre os direitos fundamentais e o desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, com especial enfoque no paradigma estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Caracteriza-se como um estudo doutrinário e de análise legislativa que investiga a consagração do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e a incorporação do desenvolvimento sustentável como princípio norteador da ordem econômica e social. Após a análise, percebe-se que a efetivação dos direitos fundamentais, em sua plenitude, depende intrinsecamente da garantia de um ambiente sadio, e que o desenvolvimento sustentável não é apenas uma diretriz econômica, mas um imperativo para a dignidade da pessoa humana e a solidariedade para com as futuras gerações. Disso, vislumbra-se a necessidade de consolidar a compreensão da sustentabilidade como um direito-dever fundamental, essencial para a construção de uma sociedade justa, próspera e ecologicamente responsável, em linha com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Agenda 2030.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais; Desenvolvimento Sustentável; Meio Ambiente; Constituição Federal de 1988; Solidariedade Intergeracional.

[1] Mestra em Desenvolvimento Sustentável pela Universidad Nacional de Lanús (UNLA). Professora no Centro Universitário Campos de Andrade. Especialista em Direito Público, Direito Processual Penal e Direito Militar. Graduada em Direito. Lattes: https://lattes.cnpq.br/0497939545923012. E-mail: janineandreiv2049@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7565-2914.

**Abstract:** This paper aims to analyze the deep and complex interrelation between fundamental rights and sustainable development in the Brazilian legal system, with a special focus on the paradigm established by the 1988 Federal Constitution. It is characterized as a doctrinal and legislative analysis study that investigates the enshrinement of the ecologically balanced environment as a fundamental right and the incorporation of sustainable development as a guiding principle of the economic and social order. After the analysis, it is perceived that the full effectiveness of fundamental rights intrinsically depends on the guarantee of a healthy environment, and that sustainable development is not only an economic guideline but an imperative for human dignity and solidarity with future generations. From this, the need to consolidate the understanding of sustainability as a fundamental right-duty is envisaged, essential for building a just, prosperous, and ecologically responsible society, in line with the international commitments assumed by Brazil, such as the 2030 Agenda.

**Keywords:** Fundamental Rights; Sustainable Development; Environment; 1988 Federal Constitution; Intergenerational Solidarity.

## 1. O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado na Ordem Constitucional Brasileira

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um marco inovador e vanguardista na proteção ambiental, ao elevar o meio ambiente à categoria de direito fundamental. O *caput* do artigo 225 estabelece de forma inequívoca que "*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*"[2]. Esta disposição constitucional não apenas reconhece um direito subjetivo a um ambiente hígido, mas também impõe um dever compartilhado entre o Estado e toda a sociedade para sua proteção, consagrando o princípio da solidariedade intergeracional. A qualificação do direito ao meio ambiente como fundamental o conecta diretamente ao núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, postulado basilar do Estado Democrático de Direito brasileiro, previsto no artigo 1º, inciso III, da Carta Magna. A sadia qualidade de vida, mencionada no texto constitucional, transcende a mera sobrevivência física, abrangendo dimensões como saúde, bem-estar, segurança e a possibilidade de fruição dos recursos naturais de forma equilibrada, o que demonstra a sua natureza de direito de terceira geração, pautado na fraternidade e na solidariedade.

[2] SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

A doutrina e a jurisprudência pátrias consolidaram o entendimento de que este direito possui uma dupla faceta: uma defensiva, que protege os cidadãos contra atos do Poder Público ou de particulares que possam degradar o meio ambiente, e uma prestacional, que exige do Estado a adoção de políticas públicas e medidas concretas para assegurar a efetividade dessa proteção[3]. Os incisos do parágrafo 1º do artigo 225 detalham essas incumbências do Poder Público, que incluem desde a preservação e restauração de processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico de espécies e ecossistemas, até a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras e a promoção da educação ambiental. A Constituição, portanto, não se limita a uma declaração programática; ela estabelece um arcabouço jurídico robusto e detalhado para a governança ambiental, definindo responsabilidades claras e instrumentos para a sua concretização. A indivisibilidade e a indisponibilidade deste direito reforçam seu caráter difuso, pertencente a toda a coletividade, presente e futura, o que legitima a atuação de diversos atores sociais, como o Ministério Público e as associações civis, na sua defesa judicial e extrajudicial.

## 2. O Desenvolvimento Sustentável como Princípio Estruturante da Ordem Econômica e Social

O conceito de **desenvolvimento sustentável**, embora não grafado com essa exata terminologia de forma explícita em um único dispositivo, permeia toda a estrutura da Constituição de 1988, manifestando-se como um princípio fundamental que busca harmonizar o crescimento econômico, a justiça social e a proteção ambiental. A sua essência reside na ideia de satisfazer as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Este princípio é um dos pilares da ordem econômica, conforme se extrai do artigo 170, que, ao fundar a atividade econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, estabelece como fim "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social", observando, entre outros princípios, a "defesa do meio ambiente" (inciso VI)[4]. Fica claro, portanto, que a liberdade econômica não é um valor absoluto, encontrando limites na necessidade de preservação ambiental e na promoção da dignidade humana. O desenvolvimento econômico, sob a ótica constitucional, deve ser qualitativo e não meramente quantitativo, integrando a variável ambiental em todas as suas fases.

[3] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2017.
[4] MORAES, Luís Carlos de. O Princípio do Desenvolvimento Sustentável como Limitação do Poder Econômico. Revistas Científicas das Faculdades Integradas de Bauru, v. 2, n. 2, 2005.

A interconexão entre os pilares do desenvolvimento sustentável é evidente em diversos outros dispositivos constitucionais. O artigo 186, por exemplo, ao tratar da função social da propriedade rural, exige a "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente". De forma análoga, a política de desenvolvimento urbano, delineada nos artigos 182 e 183, também deve visar o bem-estar dos habitantes da cidade, o que, por consequência, inclui a garantia de um meio ambiente urbano equilibrado. A Constituição concebe, assim, um modelo de Estado Socioambiental de Direito, no qual a sustentabilidade atua como um vetor de interpretação para todas as normas e políticas públicas[5]. A busca por um desenvolvimento que seja economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto é um objetivo fundamental da República, conforme se depreende da leitura sistemática de seus princípios e objetivos. Ignorar a dimensão ambiental em nome de um pretenso progresso econômico representa uma violação direta ao texto constitucional e um retrocesso civilizatório que compromete o futuro da nação.

### 3. A Dimensão Intergeracional dos Direitos Fundamentais e a Agenda 2030

A expressão "para as presentes e futuras gerações", contida no artigo 225 da Constituição, introduz no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da equidade ou solidariedade intergeracional, um dos conceitos mais importantes do direito ambiental contemporâneo[6]. Este princípio reconhece que as gerações vindouras são titulares do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo à geração atual um dever fundamental de proteção. Trata-se de uma verdadeira revolução na concepção tradicional dos direitos, que usualmente se concentram nas relações entre indivíduos contemporâneos. A responsabilidade da presente geração não é apenas a de não esgotar os recursos naturais, mas também a de preservar a integridade dos processos ecológicos, a biodiversidade e a qualidade ambiental como um legado para o futuro. Essa perspectiva ética e jurídica alinha o Brasil aos mais avançados debates internacionais sobre sustentabilidade.

Este compromisso com o futuro encontra forte ressonância na **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, um plano de ação global adotado por todos os 193 Estados-

[5] LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Meritum, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 159-197, jan./jun. 2015.
[6] FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, p. 57-87, 2013.

membros das Nações Unidas em 2015[7]. A Agenda estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que abrangem de forma integrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Os ODS representam um apelo universal para acabar com a pobreza, proteger o planeta e assegurar que todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade. A erradicação da pobreza (ODS 1), a segurança alimentar (ODS 2), a saúde e o bem-estar (ODS 3), a educação de qualidade (ODS 4), a igualdade de gênero (ODS 5), a água potável e o saneamento (ODS 6), e a ação contra a mudança global do clima (ODS 13) são exemplos de objetivos que demonstram a interdependência entre direitos humanos, desenvolvimento social e proteção ambiental. Para o Brasil, a implementação da Agenda 2030 não é apenas um compromisso internacional, mas uma ferramenta para a concretização dos próprios mandamentos constitucionais, reforçando a necessidade de políticas públicas coordenadas e da participação de toda a sociedade para alcançar um futuro mais justo e sustentável.

## 4. Desafios e Perspectivas para a Efetivação da Sustentabilidade como um Direito Fundamental

Apesar do robusto arcabouço normativo estabelecido pela Constituição de 1988, a efetivação do desenvolvimento sustentável como um direito fundamental enfrenta enormes desafios no Brasil. A persistência de um modelo de desenvolvimento econômico muitas vezes predatório, a pressão sobre os recursos naturais, o desmatamento, a poluição e as profundas desigualdades sociais são obstáculos que dificultam a transição para uma sociedade verdadeiramente sustentável. Frequentemente, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado é visto como um entrave ao progresso econômico, gerando conflitos que demandam uma ponderação de valores por parte do Poder Público e do Judiciário. Nesse contexto, o princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental ganha especial relevância, atuando como uma salvaguarda contra medidas legislativas ou administrativas que enfraqueçam os níveis de proteção ambiental já alcançados[8]. A proteção ambiental não pode ser flexibilizada ou reduzida, sob pena de violação de uma cláusula pétrea constitucional implícita, derivada do direito à vida e à dignidade.

[7] NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015.
[8] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2017.

Superar esses desafios exige uma atuação coordenada e multissetorial. A **educação ambiental**, prevista no artigo 225, § 1º, VI, é uma ferramenta indispensável para a conscientização pública e a formação de uma cultura de sustentabilidade[9]. É preciso que os cidadãos compreendam a sua responsabilidade e o seu papel na defesa do meio ambiente. Além disso, a implementação de instrumentos econômicos, como a tributação ambiental e o pagamento por serviços ambientais, pode incentivar práticas mais sustentáveis por parte de empresas e indivíduos. O fortalecimento dos órgãos de fiscalização ambiental e a garantia de participação social nos processos de licenciamento e tomada de decisão são igualmente cruciais. A perspectiva futura aponta para a necessidade de reconhecer formalmente um **direito fundamental ao desenvolvimento sustentável**, que integre de forma indissociável as dimensões social, econômica e ambiental, servindo como um guia para todas as ações estatais e privadas e consolidando o compromisso do Brasil com a vida, a dignidade e o futuro do planeta.

## Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um paradigma jurídico avançado ao consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e ao delinear uma ordem econômica e social orientada pelo princípio do desenvolvimento sustentável. A análise de seus dispositivos revela uma profunda intersecção entre a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico, tratando-os não como objetivos conflitantes, mas como pilares interdependentes de uma mesma construção: a busca por uma existência digna para as presentes e futuras gerações. A responsabilidade intergeracional, positivada no artigo 225, alinha o Brasil com os mais modernos debates globais sobre sustentabilidade, refletidos em compromissos como a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Contudo, a distância entre a norma constitucional e a realidade fática ainda é um desafio monumental. A efetivação deste direito-dever fundamental demanda um esforço contínuo e coordenado do Estado e da sociedade, por meio de políticas públicas eficazes, de uma educação ambiental transformadora e de um controle social e jurídico rigoroso sobre as atividades que impactam o meio ambiente. A consolidação do desenvolvimento sustentável como um princípio norteador de todas as ações e a sua compreensão como um direito fundamental autônomo são

[9] VARELLA, Marcelo Dias; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O meio ambiente na Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 45, n. 179, p. 397-408, jul./set. 2008.

passos cruciais para que o Brasil possa, de fato, honrar seu compromisso constitucional de construir uma sociedade próspera, justa e ecologicamente equilibrada para todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CABRAL, Anne Cristine Silva. O Desenvolvimento Sustentável na Ótica da Constituição Federal de 1988 e sua Implementação no Estado Brasileiro. *Conteúdo Jurídico*, 2017.

CORRÊA, Ceres Fernanda; GOMES, Eduardo Biacchi. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável: Uma análise a partir do caso das papeleras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 189, p. 177-188, jan./mar. 2011.

FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 13, n. 13, p. 57-87, 2013.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 159-197, jan./jun. 2015.

MORAES, Luís Carlos de. O Princípio do Desenvolvimento Sustentável como Limitação do Poder Econômico. *Revistas Científicas das Faculdades Integradas de Bauru*, v. 2, n. 2, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *O Princípio do Desenvolvimento Sustentável como Flâmula Norteadora do Direito Ambiental*. 2013.

VARELLA, Marcelo Dias; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O meio ambiente na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 45, n. 179, p. 397-408, jul./set. 2008.

# DEEP LEARNING: AS NOVAS TECNOLOGIAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL PARA O EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL E CLIMÁTICA NA AMAZÔNIA

**Keyla Cristina Farias dos Santos**[1]
UFBA

DOI: https://doi.org/10.62140/KCFS693720372

## INTRODUÇÃO

No contexto econômico os fatores intangíveis como: inovação, ciência, tecnologia e aprendizado assumem cada vez mais importância na atualidade, as novas tecnologias evidenciam um sistema de inovação capaz de servir como um instrumento da política de desenvolvimento ambiental global reunindo arranjos institucionais para ampliar sua capacidade de produção e inovação, visando atender uma política mundial de desenvolvimento por intermédio da inteligência artificial.

Nesse sentido, os países em desenvolvimento apesar de inseridos no arranjo institucional de desenvolvimento global possuem sua capacidade de geração, difusão e adoção de novas tecnologias restrita aos ditames globais estabelecidos em grande parte por conglomerados econômicos com relevante capacidade inovadora nas relações globais de trabalho.

Este fator reflete as desigualdades econômicas de investimentos tecnológicos, além do agravamento da fragilidade da política regional de desenvolvimento científico moderno fragmentado e desarticulado diante da política global de desenvolvimento competitiva e

[1] International Post-Doctor Programme in "New Technologies, Law and Social Sciences" in Mediterranea International Centre for Human Rights Research - Università Degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Reggio Calabria, Italy - UNIRC). Pós-doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG. Mestre em Gestão de Recursos Naturais e desenvolvimento local da Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará – NUMA/UFPA. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Parecerista e Conselheira Editorial na Revista Eletrônica do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Avaliadora científica do Congresso de Pós-graduação em Direito – CONPEDI. Advogada. Presidente e Coordenadora científica do Grupo de Estudos: New International Law. Professora Visitante do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG - Campus Governador Valadares. E-mail: profadrakeylafarias@gmail.com e keyla.farias@ifmg.edu.br

moderna das novas tecnologias mundiais.

Assim, evidencia-se que os benefícios trazidos pela inteligência artificial para mitigar os impactos trabalhistas e socioambientais em relação a comodidade e conveniência do cidadão, além do desenvolvimento econômico que esta pode gerar no seu país não se pode deixar de considerar as características peculiares desse tipo de tecnologia e seus riscos inerentes ao processo de desenvolvimento com o uso das novas tecnologias, que a permite, aprender com a própria experiência em relação ao meio ambiente.

Os aspectos da "inteligência artificial" evidenciam a metáfora da inteligência humana, já que reúnem o sistema de um computador e o atributo relacionado ao ser humano: a inteligência, os quais guardam na prática diversas críticas.

### 1.1 A proteção dos Direitos Humanos Internacionais e o efetivo acesso à justiça socioambiental e climática na modernidade

Para Norberto Bobbio[2], "os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais".

O estudo dos Direitos Humanos desencadeou a rediscussão da democracia e sua forma eletiva da escolha dos representantes do povo, na ineficácia das sanções no plano internacional; e na discussão acerca da sua universalização, em que Gomes[3] afirma que na verdade isso representaria um falso debate, vez que não se trata da exclusão de uma cultura ou imposição de outra, mas da vigência global dos Direitos Humanos, a qual deve ser admitida sem perder a diversidade cultural dos povos, se ingressando num diálogo para a construção de um Estado transcultural, tornando-se indispensável uma releitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a fim de englobar novos valores e princípios.

Direitos humanos são intrínsecos ao cidadão, são transversais em todas as áreas de conhecimento, perpassam em todas as políticas públicas desenvolvidas e podem ser exigidos independentemente da sua normatização no plano doméstico, vez que foram proclamados e consagrados em instrumentos internacionais reconhecidos.

---

[2] BOBBIO, Noberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p.12.
[3] GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Org). O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. São Paulo: Edusp, 2001.

A normatização dos Direitos Humanos em plano doméstico e a adesão dos instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos esbarram na aversão daqueles que a cedem ao relativismo cultural, por não admitir a interferência de um organismo internacional em sua política interna e tampouco aceitam os valores consagrados nos instrumentos internacionais. No entanto, existe um reconhecimento desses direitos por diversos países através da ratificação de Tratados, Pactos, Convenções e Acordos internacionais.

Dessa maneira, com os impactos ocasionados pelas novas tecnologias deve-se observar os preceitos internacionalmente consolidados, para se alcançar o efetivo acesso à justiça como um direito humanitário básico tanto na seara individual ou coletiva em relação ao direito do trabalho.

Nesse sentido, ilustra-se o entendimento de Watanabe, para quem o acesso à justiça é mais que acesso à tutela do poder judiciário, é acesso a uma ordem jurídica justa.

Em decorrência das novas políticas globais de desenvolvimento tecnológico é imprescindível iniciar a busca de um acesso concreto à justiça tendo em vista que as novas tecnologias ainda não possuem características de algoritmos e comandos exatos e precisos, portanto, passível de falhas no seu sistema de comunicação e inovação.

As ferramentas judiciais e extrajudiciais para garantia dos direitos na era digital avançada devem concentrar seus esforços no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados tanto para processar como para prevenir disputas, visando assegurar a segurança jurídica das relações com o advento das novas tecnologias nas atuais relações de trabalho.

Com o advento das novas tecnologias deve-se observar criticamente sua constante utilização nas demandas jurídicas, à medida que na tentativa de reduzir custos para simplesmente eliminar a representação por advogado em certos procedimentos, observa-se que os litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos de maneira eficiente, sendo prejudicados mais do que beneficiados com a utilização das novas tecnologias na modernidade.

E o direito sendo um instrumento da sociedade deve ser observado nas relações sociais entre pessoas, grupos e etnias diferentes para o estabelecimento do ordenamento jurídico regulador capaz de estabelecer direitos e obrigações a serem respeitadas[4].

[4] MENEZES, Wagner. Tribunais internacionais: jurisdição e competência. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 29.

## 1.2 Os fundamentos jurídicos da inteligência artificial para o Deep learning e os impactos das novas tecnologias para a sustentabilidade.

Atualmente deve-se observar que os principais aspectos da inteligência artificial estão relacionados ao uso das novas tecnologias aplicados ao meio ambiente, visando mitigar os impactos ambientais, sendo importante destacar que existem vários tipos de inteligência artificial que possuem graus diversos de complexidade. Nem todos os tipos de inteligência artificial geram dúvidas quanto à responsabilidade civil, mas tão somente aquelas que têm componentes que conferem autonomia ao sistema, ou seja, que geram a desvinculação da conduta deste à ação ou omissão humana.

Nesse sentido, é esclarecedora a abordagem de Kai-Fu Lee sobre as "ondas da inteligência artificial". O referido autor menciona que existem quatro ondas da referida tecnologia, definidas pela sua complexidade e estágio de amadurecimento[5].

Ele chama a primeira onda de "*Internet AI*", que diz respeito principalmente aos sistemas de recomendação, que já são altamente utilizados e amadurecidos. Nesses sistemas, o próprio usuário da internet fornece os dados necessários ao aprimoramento da *Internet AI*. A título de exemplo, cita-se os sistemas de recomendação que são alimentados com dados dos internautas durante o seu acesso à internet. Esses dados seriam o tempo de navegação, o clique em determinados *links*, o ato de rolar a página para continuar a ter acesso a determinado conteúdo, dentre outras informações obtidas quando o usuário se encontra *online*[6].

A segunda onda seria a da "*Business AI*", correspondente à tecnologia que emprega algoritmos no desempenho de atividades em um ramo específico do negócio, por exemplo, as *fintechs*, os softwares utilizados para diagnose médica, e aqueles empregados no âmbito jurídico para desenvolver decisões judiciais ou contratos[7].

Na terceira onda, a "*Perception AI*" tem sensibilidade em relação à imagem e ao som, que a permite ouvir e enxergar como um humano. Esse tipo de tecnologia é capaz de fazer inferências a respeito dos sons e imagens que, como consequência, atenuam os limites entre o *online* e o *offline*. Conforme Lee, isso ocorre quando, por exemplo, o usuário da tecnologia pede,

[5] LEE, Kai-Fu. AI Super powers: China, Silicon Valley, and the new world order. Nova York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. p.105.
[6] Idem, p.107.
[7] LEE, Kai-Fu. AI Super powers: China, Silicon Valley, and the new world order. Nova York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. p.111.

no universo *online*, algum produto *delivery* por reconhecimento de voz e o pedido chega até ele no mundo *offline*, ou quando o usuário utiliza o seu rosto para fazer um pagamento[8].

Por fim, a quarta onda, a mais revolucionária e complexa delas, é identificada pela "*Autonomos AI*", ou seja, pelos sistemas autônomos.

Segundo o autor, a tecnologia autônoma consegue tomar decisões e improvisar, de acordo com as mudanças de condições. Isso significa dizer que a inteligência artificial lida com desvios de padrão e irregularidades, diferentemente dos sistemas automáticos, que apenas repetem uma ação requerida por um humano. Exemplo de tecnologia autônoma são os veículos não tripulados. Segundo Lee, essa tecnologia que já começa a ser introduzida timidamente na sociedade, revolucionará a forma de vida das pessoas[9].

E é justamente esse tipo de tecnologia que interessa ao presente artigo devido sua relevante importância para os estudos do direito na atualidade, uma vez que ela tem a capacidade de se desvincular dos comandos humanos, aprender com a própria experiência e ter condutas emergentes e imprevisíveis fundamentais para o direito pós-modernidade.

Nesse sentido, o que deve se compreender por "inteligência artificial" neste estudo: os sistemas autônomos que, em razão de suas características próprias, têm a capacidade de se desvincularem da sua programação inicial.

Avançando nos tipos de inteligência artificial, é imprescindível mencionar o mecanismo de aprendizado de máquina, que atribuem ao sistema a capacidade de aprender a partir da própria experiência, gerando soluções e decisões originais.

Dessa forma, considerando os algoritmos capazes de aprender, uma vez que eles são deixados soltos em um manancial de dados, eles podem trazer inferências muitas vezes não esperadas pelo programador.

A humanização e inserção dessa tecnologia na cultura jurídica através de sua argumentação como elemento é importante para ampliar as possibilidades da atuação humana no âmbito do direito.

Com o advento das novas tecnologias a utilização de robôs utilizando o sistema de inteligência artificial deve mitigar os impactos de elevado nível das demandas processuais para

[8] Idem, p.117.
[9] Idem, p. 129.

julgamento, pois deverá produzir decisões em bloco de matérias idênticas permitindo aos juízes dedicar-se com maior atenção aos casos mais complexos que envolvam a temática dos novos direitos na modernidade tecnológica e informacional.

A aceleração na tramitação processual, a velocidade nos julgamentos, a mitigação das elevadas demandas processuais no poder judiciário e a diminuição dos gastos com a estrutura judicial, fundamentais para a razoável duração do processo com um gasto menor são aspectos importantes que estão impactando o aprimoramento dessas novas tecnologias pelas Cortes Superiores no Brasil, os quais são importantes para o atendimento eficiente das demandas judiciárias.

A objetividade algorítmica que é a confiança dos usuários nas ferramentas livres de subjetividade e erro, possuindo reduzida interferência e intervenções indevidas, diminuindo preceitos humanos do processo de decisão, tornando-a mais justa. Isso ocorre, devido a característica humana de conferir maior valor à causa do erro do que à prevalência técnica e matemática do protocolo de decisão.

Outrossim, observe-se que não se está manifestando concordância ou discordância com os respectivos argumentos, mas tão somente, explicando como a atividade argumentativa pode envolver em seu interior aspectos que evidenciam a importância da utilização de novas tecnologias como a inteligência artificial pelo poder judiciário sem que seja o próprio robô determinando o resultado dessa atividade.

Dessa maneira, os Estados devem observar o cumprimento dessas garantias sociais e tecnológicas de modo a realizar plenamente e em sua integralidade, não deixando de, por exemplo, reparar o dano daquele direito com o advento das novas tecnologias que foi violado, em que pese tenha disponibilizado os meios necessários para promoção e a proteção deste direito no ordenamento jurídico nacional e internacional.

### 1.3 Avanços e retrocessos das novas tecnologias como vetor da inovação para o desenvolvimento laboral na Universidade Pública atual.

O uso da inteligência artificial na atualidade promoveu relevantes impactos sobre as novas tecnologias e no aprendizado das máquinas que possuem um sistema capaz de aprender com a própria experiência se desvinculando da programação inicial e tornam-se um sistema autônomo.

Isso significa que os algoritmos são capazes de responder a situações imprevistas e

irregulares, gerando *outputs* originais. Além do mais, procurou-se ressaltar o fato de que os algoritmos de sistemas complexos não respeitam uma lógica linear e heurística para a tomada de decisões. Por esse motivo, esses sistemas são chamados de "caixas pretas", as quais dificultam o acesso à lógica adjacente a uma determinada decisão do software.

Dessa maneira, o avanço tecnológico é importante para o direito como um instrumento de interpretação porque o aprendizado profundo - Deep learning pode ser utilizado para que os robôs sejam seus próprios intérpretes nas demandas jurídicas de absorção das tecnologias.

A ideia central subjacente a essa formulação é aceitação da inovação como um processo social, isto é, concebida não de forma isolada, mas sim como resultado da interação e atuação conjunta de diferentes agentes como: instituições de pesquisa, empresas e governo, imersos em um contexto sociocultural e econômico específico.

No âmbito regional, a funcionalidade de um sistema de inovação pode contribuir decisivamente para reduzir as assimetrias econômicas e tecnológicas regionais e intra-regionais. Trata-se de uma construção teórica que vem ganhando espaço na agenda dos *policy makers,* mostrando-se útil como instrumento de análise e compreensão da capacidade inovadora e competitiva de países, regiões e setores, sendo, portanto, importante para as novas relações tecnológicas que são inauguradas socialmente e que possuem reflexos direto no âmbito jurídico nacional e internacional.

Dessa maneira, as primeiras noções sobre Sistema de Inovação (SI) foram difundidas ainda no século XIX pelo economista alemão Friedrich List[10], um autor clássico com uma contribuição inestimável para a economia industrial, embora seja pouco lembrado pela literatura econômica. Nos últimos anos, suas ideias têm sido resgatadas pela teoria evolucionária, particularmente pelos teóricos alinhados com a abordagem sobre sistema de inovação. Os autores dessa corrente consideram List como precursor da teoria sobre SI.

Nesse sentido, além de discutir as principais categorias do SI – capital humano, instituições, conhecimento acumulado, aprendizado interativo e tecnologia. List também enfatizou a necessidade de articulação entre eles para promoção do crescimento econômico da nação.

Segundo Freeman[11], List não apenas antecipou as características fundamentais da

[10] LIST, G. F. Sistema Nacional de Economia Política: a defesa do trabalho contra as pretensões do capital. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
[11] FREEMAN, C. The National System of Innovation in historical perspective. CambridgeJournal of Economics, v. 19, p. 5-24, 1995.

abordagem contemporânea, como também reconheceu a importância da tecnologia estrangeira para o processo de aprendizado doméstico e a necessidade de aumentar esse conhecimento através do próprio esforço da nação. Inteiramente de acordo, Lundvall[12] afirma que List delineou alguns dos mais importantes elementos do SNI.

A abordagem sobre SI é uma das construções teóricas que tem se destacado na literatura evolucionária, abrangendo desde a dimensão nacional, bem como regional e até setorial. O termo vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões acadêmicas e na agenda de políticas de desenvolvimento (nacional e regional), como resultado da busca pela compreensão de processos inovadores, que possam contribuir para a superação das disparidades econômicas.

Nesse sentido, são inseridos a necessária ética pública, conhecimentos avançados de tecnologia e inovação, governança global e a educação em direitos humanos, condições elementares para uma transformação paulatina, porém segura, do contexto social em que estamos inseridos.

Assim sendo, é na seara da educação que se desenvolveu através do governo brasileiro, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH apresentando-o como um compromisso do Estado para a concretização dos direitos humanos e de uma construção histórica da sociedade civil organizada.

Esse programa incorpora aspectos dos principais documentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, agregando demandas antigas e contemporâneas da sociedade para a efetivação da democracia, do desenvolvimento, da justiça social e da construção de uma cultura pela paz.

A articulação institucional envolvendo os três poderes da República (executivo, legislativo e judiciário), organismos internacionais, instituições de educação superior e a sociedade civil organizada possuem o compromisso maior de promover uma educação de qualidade para todos entendida como direito humano essencial.

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH é uma política pública que consolida um projeto de sociedade baseado nos princípios da democracia, da cidadania e da justiça social, por meio de um instrumento de construção de uma cultura de direitos humanos que visa o exercício da solidariedade e do respeito às diversidades.

Por fim, a definição considerada para a educação em direitos humanos

[12] LUNDVALL, B-Ä (Ed.). National Systems of Innovation: towards a theory of innovationand interactive leaning. London: Pinter Publishers, 1992.

fundamentais na era tecnológica e para a consolidação dos novos direitos internacionalmente considerados é de um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos, articulando as seguintes dimensões: apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacionais, nacionais e locais de desenvolvimento científico na atualidade.

## 2. PROBLEMAS

O presente artigo analisa como problema a efetividade das Recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos nos casos brasileiros e na situação geral da violação dos Direitos Humanos no Brasil, de modo a contribuir para a dignidade tecnológica do cidadão e assegurar seus direitos sociais, ambientais e climáticos consagrados no ordenamento jurídico interno e internacional, através das novas tecnologias aplicadas nas relações que envolvam novos direitos na pós-modernidade.

Dessa forma, através de relatórios anuais publicados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos são indicados os casos pela Comissão e indicados à Corte Interamericana os fatos que ocasionaram lesão ao peticionário usuário das novas tecnologias de inteligência artificial; as razões que fundam a interposição das denúncias; os artigos violados pelo Estado demandado; a posição dos peticionários e do Estado diante dos casos que envolvam sistemas de inovação na atualidade parte d e matérias processuais e de mérito indicadas na denúncia; os motivos que levaram a aceitação da petição pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a análise de mérito da Comissão e por fim, suas recomendações sobre a denúncia ao Estado demandado.

Como os sistemas de proteção de Direitos Humanos foram constituídos, partindo da premissa de que os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e suas ações e instrumentos normativos internacionais se fundam nos valores da dignidade humana, torna-se relevante discorrer neste artigo sobre os fundamentos das novas tecnologias na atualidade, que apoiam a Constituição de 1988[13] e a consolidação desses sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito internacional à luz dos conhecimentos avançados (Deep learning) para o acesso à justiça e o efetivo exercício da cidadania no âmbito laboral, conforme ditames da OIT[14].

---

[13] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

[14] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Non-Standard Employment around the world: understanding challenges, shaping prospects. Genebra: OIT, 2016.

## 3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste artigo ocorreu através da pesquisa documental, à medida que ela forneceu subsídios para analisar e assimilar o objeto de estudo analisado, havendo uma conexão intrínseca daquilo que foi escrito e debatido sobre o assunto abordado.

Salientando-se que, o presente artigo apresenta relevância à medida que os Direitos Humanos passam a construir matéria de legítimo interesse internacional e que as doutrinas tradicionais do direito pós-modernidade sofreram mutações significativas que possui reflexos na matéria de direito e suas perspectivas na atualidade global para a Universidade Pública, a fim de satisfazer os anseios da humanidade do século XXI que almeja a realização plena de seus direitos e garantias fundamentais através do acesso à justiça, por intermédio do ensino superior público e de qualidade científica.

Nesse sentido, o artigo objetiva abordar as Recomendações da Comissão Interamericana com relação aos casos brasileiros e suas implicações quanto à jurisdição interna, evidenciando o monitoramento das recomendações feito pela Comissão sobre a situação geral de violação de Direitos Humanos no Brasil, acerca dos novos direitos na pós-modernidade e sobre os casos individuais submetidos a sua apreciação, e por fim, correlacionando tais recomendações com políticas públicas, alterações e inovações legislativas ocorridas no Brasil, que corroboram para a consolidação do desenvolvimento do direito moderno nos âmbitos interno e internacional.

## 4. HIPÓTESES

Os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos possuem papel relevante neste processo de desenvolvimento social e tecnológico, uma vez que as perspectivas de ampliação e de fortalecimento desses sistemas, ocorreram fundamentalmente pelo fato de estarem mais próximos daqueles beneficiados com ações voltadas para a sua proteção e garantia dos direitos sociais.

Neste contexto, o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos tem atuado decisivamente sobre o assunto, desde sua concepção até na promoção dos Direitos Humanos com a expansão das novas tecnologias aplicadas ao direito na pós-modernidade.

O retardo na prestação da tutela jurisdicional não é apenas uma das características dos processos judiciais brasileiros, mas também pode ser vislumbrado nos trâmites das denúncias

nos Organismos Internacionais acerca da temática acerca do ensino superior público e a educação. A demora para o provimento final da decisão gera também a discussão acerca da eficácia e da adequação dos recursos disponíveis com o advento das novas tecnologias aplicadas no ensino-aprendizagem das instituições federais de ensino superior, seja na esfera interna ou na esfera internacional, acerca da violação dos novos direitos desenvolvidos na atualidade.

O governo brasileiro atuou para implementar uma política nacional voltada aos Direitos Humanos nas relações de ensino-aprendizagem e obteve alterações e inovações legislativas importantes, para a consecução do ensino superior público de qualidade.

Ocorre que, a alternância daqueles que ocupam os cargos dos poderes constituídos no Brasil têm impedido que as políticas públicas sejam realizadas de forma permanente, monitorada e avaliada sucessivamente, além das constantes alterações nos processos de inovação exigindo atualizações tecnológicas dos operadores do direito e do sistema de justiça.

São medidas governamentais que atendem o interesse da comunidade internacional quando graves casos de violações de Direitos Humanos ocorrem ou quando são submetidos à apreciação dos Organismos internacionais, que envolvam inteligência artificial.

Desse modo, o emprego do aprendizado profundo – Deep learning como uma tecnologia disruptiva que promete inúmeros pontos de aderência ao direito em relação a racionalidade objetiva para solucionar problemas sociais, bem como, a rapidez, a economia e a precisão no equacionamento de problemas sociais e as relações de trabalho, ilustram sua importância na seara jurídica, pois apresenta possíveis soluções à luz dos preceitos gadamerianos para empregar a produção dos robôs visando melhor elucidar o discurso jurídico e dinamizar a solução de um problema apresentado.

Por fim, a inteligência artificial aplicada ao aprendizado profundo envolvendo aspectos jurídicos não equacionará todos os problemas presentes no Poder judiciário para o efetivo acesso à justiça, mas certamente contribuirá para que novos elementos tecnológicos de inovação nos âmbitos interno e internacional atendam a interpretação do direito na atualidade com o advento das novas tecnologias fundamentais para o desenvolvimento sustentável e mitigação dos impactos trabalhistas e socioambientais na moderna sociedade global, fundamentais para a consolidação do ensino superior público de qualidade nas universidades brasileiras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo é relevante do ponto de vista técnico científico, da inovação, da difusão do conhecimento, do ponto de vista socioeconômico e ambiental, à medida que a

utilização de novas tecnologias para mitigar os problemas socioambientais, visando o acesso à justiça, incorpora práticas atualizadas de desenvolvimento global que envolvem as práticas trabalhistas e ambientais de sustentabilidade nos negócios, na gestão de investimentos estatais e nas negociações globais de desenvolvimento.

Dessa maneira, o presente artigo ilustra um passo importante em relação a temática dos novos direitos na pós-modernidade e a cidadania, porque permite o engajamento de Estados soberanos a nível global, nacional e local de modernas empresas e da sociedade em relação aos seguintes compromissos:

a) *Sociais*, como redução da desigualdade social, ocorrerá a criação de oportunidades para populações vulneráveis, aumento de nível de escolaridade e inclusão de grupos marginalizados;

b) *Ambientais,* como redução de consumo de recursos naturais, haverá aumento da utilização de fontes renováveis de energia limpa, gestão responsável de resíduos, redução de emissões e contribuições de carbono, por meio de uma governança global;

c) *Governança*, que permita alinhamento do processo decisório com as práticas socioambientais, transparência na tomada de decisões, respeito os acionistas ambientais e uma clara responsabilização trabalhista e socioambiental local e global através da inteligência artificial, visando a preservação do meio ambiente saudável e equilibrado para as gerações futuras, além das relações de trabalho que respeitem a dignidade do trabalhador em suas diversas perspectivas para a garantia da dignidade humana na Universidade Pública.

Dessa maneira, ocorre também o fomento da educação em direitos humanos que é essencialmente, a formação de uma cultura de respeito à dignidade humana através da promoção e da vivência dos valores da liberdade, da justiça, da solidariedade, da cooperação, da tolerância e da paz.

Outrossim, o Ministério da Educação, por meio da Resolução n.1, de 30 de maio de 2012[15], estabeleceu as diretrizes nacionais para a educação em Direitos Humanos que devem ser observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições, além disso, deve ser considerado como um dos eixos fundamentais: o direito à educação, referindo-se ao uso de concepções e práticas educativas de direitos humanos para promoção, proteção, defesa e aplicação da cidadania pelos sujeitos de direito e com responsabilidades individuais e coletivas.

---

15 BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de maio de 2012. Seção 1, p. 48. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp001_12.pdf>. Acesso em: 25 mar.2026.

Os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos possuem papel relevante neste processo, vez que as perspectivas de ampliação e de fortalecimento desses sistemas ocorreu fundamentalmente pelo fato de estarem mais próximos daqueles beneficiados com ações voltadas para a sua proteção e garantia.

Neste contexto, oSistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos tem atuado decisivamente sobre o assunto, desde sua concepção até na promoção dos Direitos Humanos.

Cumpre esclarecer que a Comissão, enquanto órgão primordial do Sistema Interamericano, prescinde ainda de uma atuação mais efetiva, vez que sua jurisprudência demonstra seletividade nas denúncias individuais, muito embora os direitos violados estejam comprovados e os requisitos para o ingresso da petição tenham sido preenchidos.

Cada vez mais percebe-se por parte da Comissão, no que se refere aos casos brasileiros, uma seleção maior ao admití-los, vez que a CIDH[16] entende que o Brasil, comparado a outros Estados-membros da OEA, é um país, onde a questão dos Direitos Humanos tem sido amplamente debatida em todas as esferas do Poder Público e da sociedade, possibilitando adoção de novas políticas públicas implementadoras, nãohavendo mais necessidade de acionar as comunidades internacionais para intervir junto aos casos de violação.

O retardo na prestação da tutela jurisdicional não é apenas uma das características dos processos judiciais brasileiros, mas também pode ser vislumbradonos trâmites das denúncias nos organismos internacionais. A demora para o provimento final da decisão gera também a discussão acerca da eficácia e da adequação dos recursosdisponíveis, seja na esfera interna, seja na internacional.

Apesar do governo brasileiro ter atuado para implementar uma política nacional para os Direitos Humanos e ter obtido alterações e inovações legislativas importantes para a consecução de tais fins, a alternância daqueles que ocupam os cargosdo poderes constituídos no Brasil tem impedido que as políticas públicas, sejam realizadas de forma permanente, monitorada e avaliada sucessivamente.

São medidas governamentais que atendem o interesse da comunidadeinternacional no momento em que graves casos de violações de Direitos Humanos ocorrem ou quando são submetidos à apreciação dos organismos internacionais.

Espera-se que as ações governamentais sejam instituídas com comprometimento não

[16] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos. La Paz: CIDH, 1989. Disponível em:<https://cidh.oas.org/Basicos/Portugues/v.Estatuto.Corte.htm>. Acesso em: 25 mar.2026.

apenas daqueles que as constituíram, mas de seus sucessores, podendo tal exigibilidade ser feita através dos procedimentos de monitoramento adotados pelos órgãos internacionais, como é o caso da Comissão Interamericana, a qual verifica o cumprimento de suas Recomendações através do monitoramento dos casosindividuais e da situação geral de Direitos Humanos no Brasil.

A educação em direitos humanos cuja finalidade é promover a educação para a mudança e transformação social tem como objetivo central a formação para a vida e para a convivência, visando a organização social, política, econômica e cultural nos níveis regionais, nacionais e internacionais pautados nos princípios da dignidade humana, igualdade de direitos, reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades, transversalidade de preceitos globais e sustentabilidade sócio-ambiental.

Nesse sentido, a educação em direitos humanos é um processo sistemático e multidimensional, orientador da formação integral dos sujeitos de direitos articulados para uma consciência social, cultural e política, visando o desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados para o fortalecimento de práticas individuais e coletivas que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos; assim como, a reparação das diferentes formas de violação de direitos, para que por intermédio da educação em direitos humanos os indivíduos e a coletividade construam valores, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a valorização da dignidade humana.

Por fim, corroborar para que as mudanças de desenvolvimento global tecnológico na perspectiva ambiental e climática possuam impactos sociais nas relações humanitárias de inovações tecnológicas na atualidade no Brasil, colaborando para a consolidação dos direitos fundamentais do cidadão em observância dos ditames internacionais consolidados de direitos humanitários nos âmbitos interno e internacional, visando o efetivo acesso à justiça com desenvolvimento científico, tecnológico e informacional nas Universidades públicas atual e na sociedade moderna.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Teoria de los derechos fundamentais. Madrid: Centro de estúdios constitucionales, 1993.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito Ambiental Sistematizado. São Paulo: Método, 2009.

ALMEIDA. Fernando Barcellos de. Teoria geral dos direitos humanos. Rio Grandedo Sul: Sergio Antonio Fabris, 1996.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ALVES, J.A. Lindgren. Os direitos humanos como tema global. São Paulo: Perspectiva, 1994.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A proteção internacional dos direitos humanos. Revista de informação legislativa, Brasília, ano 39, n. 155, julho/set 2002.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Direito Ambiental das Mudanças Climáticas: novos paradigmas da atuação judicial. 2009. Brasil.

BRACCINI, Bruna Zaccaro. O Poder Público e as mudanças climáticas: breve avaliação sobre a estrutura e os instrumentos adotados. 2010. Brasil.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de maio de 2012. Seção 1, p. 48. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp001_12.pdf>. Acesso em: 25 mar.2026.
BOBBIO, Noberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCKENFORDE, Ernst-Wolfgang. Teoria e interpretación de los derechos fundamentales. In: Escritos sobre derechos fundamentales, 1993.

BOWER, J. L.; CHRISTENSEN, C. M. Disruptive Technologies: Catching the Wave. Harvard Business Review, Illinois, Janeiro - Fevereiro, 1995.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah. Protecting Human Rights in theAmericas: case and materials. 4. Ed. Rev. Strasbourg: Internacional Institute of Human Rights, 1995.

BREITWISSER, Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a. 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

BROWN, Oli. Migration and climate change. Genebra: IOM, 2008.

CALO, Ryan; FROOMKIN, A. Michael; KERR, Ian. Robot Law. Northampton: Edward Elgar Pub, 2016.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, v. I, 2002. Título original: The rise of the network society.

CARBONELL, Jaime G.; MICHALSKI, Ryszard S.; MITCHELL,Tom M. Machine learning: a historical and methodological analysis. AI Magazine, v. 4, n. 3, p. 69, 1983.

CARBONERA, Joel; GONÇALVES, Bernardo; Clarisse de Souza. O problema da explicação em Inteligência Artificial: considerações a partir da semiótica. TECCOGS – Revista Digital de Tecnologias Cognitivas, nº 17, Jan-Jun. 2018.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie. Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistema de Inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, p. 237-255, 2000.
CIMOLI, M.; DOSI, G. Tecnología y desarrollo: algunas consideraciones sobre los recientes avances en la economía de la innovación. In: EL CAMBIO Tecnologico Hacia El Nuevo Milenio: debates y nuevas teorias. Barcelona: Economia Crítica, 1992. p. 21-64.

COOKE, P. Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. Industrial and Corporate Change, v. 10, n. 4, p. 945-974, 2001.

COOKE, P.; MEMEDOVIC, O. Strategies for Regional Innovation Systems: learning transfer and applications. Vienna: UNIDO, 2003. (Policy Papers).

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3.ed.rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

COPPIN, B. Inteligência Artificial. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010.
DOSI, G. The Nature of the Innovative Process. In: DOSI, G. et al. Technical Change and Economic Theory. London: Pinter Publishers, 1988. p. 221-238.

EDQUIST, C.; JOHNSON, B. Institutions and Organizations in Systems of Innovation. In: EDQUIST, C. (Ed.). Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations. London: Pinter, 1997. p. 41-63.
FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FRAZÃO, Ana. MULHOLLAND, Caitlin (Coord.). Inteligência Artificial e Direito: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais 2019.

FREEMAN, C. The National System of Innovation in historical perspective. Cambridge Journal of Economics, v. 19, p. 5-24, 1995.

FURTADO, C. Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3ª. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GADAMER. Hans-Georg. Verdade e método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GILLESPIE, Tarleton. The relevance of algorithms. In: GILLESPIE, Tarleton; BOCZKOWSKI, Pablo; FOOT, Kirsten (Org.). Media technologies. Essays on communication, materiality and society. Cambridge: MIT Press, p. 167 a 193, 2014.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Org). O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. São Paulo: Edusp, 2001.

GUERRA, Sidney. Curso de Direitos Humanos. 8.ed. São Paulo: Saraivajur, 2023, p. 462 a 463.

HIRSCHMAN, A. O. Estratégia do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

JENKINS, H. Cultura da Conexão. 1ª. ed. São Paulo: Ed. Aleph, 2014.
JOHNSON, B. Institutional Learning. In: LUNDVALL, B-Ä (Ed.). National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive leaning. London: Pinter Publishers, 1992. p. 23-44.
KAPLAN, Jerry. Artificial Intelligence: What everyone needs to know. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LEE, Kai-Fu. AI Super powers: China, Silicon Valley, and the new world order. Nova York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018.

LEMOS, A. Cibercultura: Tecnologia e Vida Social na Cultura Contemporânea. 7ª. ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2015.

LESDEMA, Héctor Faúndez. El sistema interamericano de proteción de lós derechos humanos: aspectos institucionales y procesales. 2.ed. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

LÉVY, P. A Inteligência Coletiva: Por Uma Antropologia do Ciber espaço. 1ª. ed. São Paulo: Loyola, 1998.

LIMA, Renata Albuquerque; BRITO, Anya Lima Penha de. Uma análise crítica à luz da hermenêutica dos sistemas jurídicos inteligentes. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 690 a 707, jul./dez. 2019.

LIST, G. F. Sistema Nacional de Economia Política: a defesa do trabalho contra as pretensões do capital. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LITRENTO, Oliveiros. A ordem internacional contemporânea: um estudo da soberania em mudança. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

LUNDVALL, B-Ä (Ed.). National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive leaning. London: Pinter Publishers, 1992.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. Derechos humanos, estado de derechos y constitución. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

MAIA FILHO, Mamede Said; JUNQUILHO, Tainá Aguiar. Projeto Victor: perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. Revista Direito e Garantias Fundamentais, v. 19, n. 3, p. 219 a 238, set./dez. 2018.

MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando. El derecho del cambio climático: un nuevo paradigma del derecho?. 2010. Colômbia. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas>. Acesso em: 25 mar. 2026.

MARENGO, José A. Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI. 2. ed. Brasília: MMA, 2007.

MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscilla; VIOLA, Rafael. Novas perspectivas sobre ética e responsabilidade de inteligência artificial. In: FRAZÃO, Ana. MULHOLLAND, Caitlin (Coord.). Inteligência Artificial e Direito: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MENEZES, Wagner. Tribunais internacionais: jurisdição e competência. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do Estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2020.

MOLION, Luiz Carlos Baldicero. Desmistificando o aquecimento global. Intergeo, v. 5, p. 13-20, 2007.

MOZETIC, Vinícius Almada. Os sistemas jurídicos inteligentes e o caminho perigoso até a teoria da argumentação de Robert Alexy. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 13, n. 3, p. 437 a 454, set./dez. 2017.

NELSON, R. (Ed.). National Innovation Systems: a comparative analysis. New York,Oxford: Oxford University Press, 1993.

NIEVA FENOLL, Jordi. Inteligencia artificial y processo judicial. Madrid: Marcial Pons, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Rio de Janeiro: OECD-Eurostat/FINEP, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Non-Standard Employment around the world: understanding challenges, shaping prospects. Genebra: OIT, 2016.

OECD. Managing National Innovation Systems. Paris: OECD, 1999.
PAVIANI, Jayme. Interdisciplinaridade: Conceitos e distinções. 2.ed. rev. Caxias do Sul, RS: Educs, 2008, p.73.
PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito constitucional internacional. 6.ed.rev. ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2004.
RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
ROBLES, Gregorio. Los derechos fundamentales y La ética en la sociedad actual. Madrid: Civitas, 1992.
SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2. ed. Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2001.
SCHUMPETER, J. The Theory of Economic Development. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1934.
SILVA, C. G.; MELO, L. C. P. (Coord.). Ciência, Tecnologia e Inovação: desafio para a sociedade brasileira - Livro Verde. Brasília, DF: MCT/ABC, 2001.
SILVA, José Afonso da Silva. Direito Ambiental Constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
SILVA, Nilton Correia da. Inteligência Artificial In: FRAZÃO, Ana. MULHOLLAND, Caitlin (Coord.). Inteligência Artificial e Direito: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
SILVA, R. L.; OLIVEIRA, B.C.P (Org.) Manual de Direito Processual Internacional. São Paulo: Saraiva, 2012.
TREVIÑO, L. C. (Ed.). Teorias Econômicas de La Innovación Tecnológica. México, D.F.: Instituto Politécnico Nacional, 2002.
TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O estado e as relações internacionais: o domínio reservado dos estudos na prática das Nações Unidas e Organizações Regionais. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
_____. Direito das organizações internacionais. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 20.
VIOTTI, E. B. Fundamentos e Evolução dos Indicadores de CT&I. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. (Org.). Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2003. p. 43-87.
WATANABE, Kazuo. Demandas coletivas e os problemas emergentes da práxis forense. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). A garantia dos cidadãos na justiça. São Paulo: Saraiva, 1993.
WOOD, William. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In: ZOLBERG, Aristide; BENDA, Peter (Orgs.). Global migrants, global refugees: problems and solutions. New York: Berghahn Books, 2001. p. 43-61.

# THE RATIONALITY BEHIND THE DESTRUCTION OF NATURE: A DECOLONIAL CRITIQUE OF MODERN LEGAL THOUGHT

*A racionalidade por trás da destruição da natureza: uma crítica decolonial acerca do pensamento jurídico moderno*

**Iris Pereira Engelmann**[1]

Universidade Federal de Santa Catarina

DOI: https://doi.org/10.62140/IPE159142212

**Summary:** 1. Introduction; 2. The ontological separation between humans and nature; 3. Constitutive relation between colonialism, capitalism, and climate change; 4. Anthropocentric Legal Rationality; 5. Advances in environmental matters: saving a few trees is not the same as protecting the forest; 6. Final considerations: toward a new rationality; References.

**Abstract:** This article investigates the foundations of modern legal rationality from a decolonial perspective, with the central problem on the identification of the structuring aspects of modern anthropocentric logic that legitimize the exploitation of nature even in the face of the global climate crisis. The research is based on the understanding that the ontological separation between human beings and nature, constructed within the framework of modernity/coloniality, structures both scientific thought and the legal system. The objective of the investigation is to critically analyze this anthropocentric legal rationality and to demonstrate its connection with the historical processes of colonialism and capitalist expansion, pointing out its limits in addressing contemporary socio-environmental issues and the need for its overcoming. The methodology adopted is based on the dialectical-deductive method, with a qualitative approach, monographic and historical-critical procedure, and bibliographic research technique. As its main conclusions, the study argues that Environmental Law, although it has promoted advances, remains embedded in a colonial, capitalist, utilitarian, and anthropocentric logic, in which human value operates as a condition for environmental protection. It is necessary to reinforce a new legal-environmental rationality with an ecocentric quality, guided by complex thought, environmental epistemology, and legal pluralism, capable of recognizing nature as a subject of rights and promoting an effective transformation in the foundations of contemporary Brazilian law.

[1] PhD candidate in Rights of Nature at Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Master's Degree in Law. Researcher supported by the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel – Brazil (CAPES), Academic Excellence Program (PROEX) – Funding Code 001. E-mail: irisengelmann02@gmail.com. ORCID: http://orcid.org/0000-0002-5121-9876.

**Keywords:** environmental rationality; complex thought; decoloniality; rights of nature; critical legal theory.

## 1. Introduction

Arising from a critique of the foundations of modern legal rationality, the central problem of this research is to identify the structuring aspects of modern anthropocentric logic that legitimize the exploitation of nature even in the face of the global climate crisis. Therefore, the objective of the investigation is to critically analyze this anthropocentric legal rationality and to demonstrate its connection with the historical processes of colonialism and capitalist expansion, pointing out its limits in addressing contemporary socio-environmental issues and the need for its overcoming.

This study is grounded in decolonial thought researches and its conceptual framework, developed from the work of Aníbal Quijano and extended by authors such as Enrique Dussel, Edgardo Lander, Arturo Escobar, Walter Mignolo, Catherine Walsh, and other members of the Modernity/Coloniality/Decoloniality (MCD) group. Also, it is based on critical theories such as the ecology of law by Fritjof Capra and Ugo Mattei, as well as Edgar Morin's complex thought, and Enrique Leff's environmental rationality and epistemology.

Regarding methodology, the research was developed through dialectic-deductive method, with qualitative approach, monographic and historical-critical procedure, and bibliographic research technique, based on books, papers, and international documents.

## 2. The ontological separation between humans and nature

The understanding, widespread in critical Global South literature, that the project of modernity, along with the capitalist world-economy, begins with the invasion of Latin America by the Europeans in 1492[2] allows the recognition of modernity as a worldwide phenomenon, build in an asymmetrical way, centered in Europe, and extended imperatively to the rest of the world. This so-called modernity it is a complex narrative that builds the western civilization upon its celebrated "achievements" while hides its darker side: the coloniality. It is important to emphasizes that one is part of the other: there is no modernity without coloniality.[3]

In this context, it is safe to affirm that the organization of the social, economic, political, and epistemological relationships were structured through the articulation between the modern world-system[4] and coloniality, capitalism, racism, patriarchalism, and Eurocentrism. This dynamic supports the subjugation of territories, people, bodies, resources, and ways of thinking. It sustains, as well as, the imposition and consolidation of a rationality oriented toward destruction, exploitation, and unlimited capital accumulation, while legitimize the subordination

[2] QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a concept; or, The Americas in the modern world-system. **International Social Science Journal**, [*s.l.*], v. 44, n. 4, p. 549-557, 1992.
[3] MIGNOLO, Walter D. **The Darker Side of Western Modernity**: global futures, decolonial options. Durham: Duke University Press, 2011.
[4] WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis**: an introduction. Durham: Duke University Press, 2004.

of practices, traditions, knowledge, and subjectivities of dominated people or those considered inferior, especially through the control of labor and intersubjectivity.[5]

Although the fact that, in the nineteenth century, the independences processes formally overcame colonialism as a historic process of direct domination, the coloniality dynamics remains, that is: the persistence in the space-time of the colonial patterns of power, knowledge, and being, which continue to reproduce the subjugation logic, under new and old ways.[6] As Quijano and Wallerstein explained, "independence did not undo coloniality; it merely transformed its outer form".[7]

This logic is also identified in the relationship between human beings and nature, which came to be called the coloniality of nature (that is, its control and management).[8] It is understood as a paradigm imposed by modern colonial civilization upon the rest of the world, in which humans and nature are separated in two ontologically distinct spheres, completely unrelated and independent.[9, 10]

In the West, this separation occurs in multiples ways, from the religious to the scientific and political spheres. The more relevant one for this study can be identified in several scientific and philosophical theories of the sixteenth and seventeenth centuries, such as the empirical scientific method with emphasis on the domination of nature, by Francis Bacon; the conception of a material world separated from the mind (binary logic), by René Descartes; the mathematization of nature, according to which only what is quantifiable is scientifically relevant, by Galileo Galilei; the concept of objective and immutable natural laws, by Isaac Newton, which is considered the apex of the world-as-machine metaphor; and the protection of property as an extension of the individual, by John Locke[11].

This kind of rationality stems from a notion that completely disregards the millenary relationship between humans, natural elements, and animals, as well as their connections with spiritual and ancestral worlds, which are also understood as living beings. In fact, the coloniality of nature tried to eliminate the intrinsic connection which is the foundation of life, of

---

[5] QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In:* LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p. 227-278.

[6] QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Indígena**, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-20, 1992.

[7] QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a concept; or, The Americas in the modern world-system. **International Social Science Journal**, [*s.l.*], v. 44, n. 4, p. 549-557, 1992. p. 550.

[8] MIGNOLO, Walter D. **The Darker Side of Western Modernity**: global futures, decolonial options. Durham: Duke University Press, 2011.

[9] ENGELMANN, Iris Pereira; WOLKMER, Antônio Carlos. **Direitos Humanos interculturais no contexto das mudanças climáticas**: colonialidade da natureza e refugiados ambientais. São Paulo: Dialética, 2023

[10] LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. *In:* LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p. 25-34.

[11] ENGELMANN, Iris Pereira. Direito ambiental e Direitos da Natureza: qual a diferença? *In:* VII Seminário Internacional Em Direitos Humanos E Sociedade. **Anais** [...]. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2025.

cosmogony, and of the perceptions existent in many Indigenous and Afro-descendant communities of Abya Yala and Latin America[12].

The climate emergency observed worldwide nowadays demonstrates that the environmental issue, more than an ecological problem, is an epistemic and cultural humanitarian crisis, rooted in the very core of modern society's ontological comprehension of human beings concerning nature. Therefore, the rationality grounded in the separation of humans and the environment, between culture and nature, has turned humankind into predators of its own surrounding, assuming themselves to be the owners and masters of the world.

## 3. Constitutive relation between colonialism, capitalism, and climate change

The comprehension around the constitutive relation between colonialism and capitalism is essential to successfully understand the fundamental role that the colonization of nature played in the formation of the modern world and its legal paradigm, side by side with the colonization of power, being, and knowledge, altering both the biophysical reality of nature and the sociocultural dynamics.

The conception of nature that is linked to the modern/colonial project, that is, the cartesian binary logic that places nature as a mere resource to be exploited, generate the anthropomorphic pretension of superiority over it. This conception gets stronger by the (wrong) belief that human development is only possible insofar as nature is placed at the service of human needs, regardless of the environmental costs this may implies.[13]

The development of capitalism and the civilizing process, which culminated in the current modern/colonial world-system[14], establishes the commodification (through capital) of minerals, vegetables, animals, and the entire natural space, in a way that nature is understood as an exploitable thing directly linked to capitalist profit, i.e., market source.[15,16] From a Eurocentric perspective, the domination of nature, together with domination of labor and capital, represents the origin of the civilizing progress, also consolidated by a legal system grounded in the neoliberal notion of private property.[17] Thus, nature has become a supposedly inexhaustible

---

[12] WALSH, Catherine. ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales. **Nómadas**, Colombia, n. 26, p. 102-113, 2007.
[13] ALBÁN, Adolfo; ROSERO, José R. Colonialidad de la naturaleza: ¿imposición tecnológica y usurpación epistémica? Interculturalidad, desarrollo y re-existencia. **Nómadas**, Bogotá, n. 45, p. 27-41, 2016.
[14] QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a concept; or, The Americas in the modern world-system. **International Social Science Journal**, [*s.l.*], v. 44, n. 4, p. 549-557, 1992.
[15] DUSSEL, Enrique. **Ethics of Liberation**: In the Age of Globalization and Exclusion. Durham: Duke University Press, 2013.
[16] CORONIL, Fernando. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. *In:* LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p.133-168.
[17] CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **The Ecology of Law:** toward a legal system in tune with nature and community. Oakland: BK, 2015.

source of wealth and an obstacle to progress and modernization, which need to be exploited and likewise dominated by Eurocentric rationality.

The paradigm of development and power relations, founded on coloniality, sustains the perpetuation of a behavior, from industrialized States, that legitimizes practices of nature exploitation, under an anthropocentric and capitalistic logic. Later, especially from the 1990s onward, this notion began to incorporate environmental elements under the pretense of sustainability, in dialogue with demands arising from Latin American, African, and Asian contexts. However, the incorporation of the word "sustainable" to the "development" happened mainly at the discourse's field, functioning as a strategic adaptation, a kind of rhetoric reconfiguration, without substantially altering the exploitative foundations and the anthropocentric and capitalist character that continued to guide the development paradigm.[18]

Furthermore, the concept of development itself is contradictory, as it simultaneously represents the notion of improvement and the preservation of Western societies' capitalist values. It is a paradox[19] that leads, every time, to the paradigm of property, consumerism, and capitalism, even when it uses the disguise of "sustainability," which assume a different meaning in the hegemonic paradigm: what is considered sustainable refers to what is economic, whereas it should be understood as the guarantee of all forms of life and of all the ways in which this life is culturally expressed.

Both progress and development, in this hegemonic model, follow the colonial pattern: the goal is to create an industrial, heavily urban, easily subdued, and fully monetized society, as far away as possible from the communities that live in harmony with nature. The conclusion, even confirmed by the IPCC's reports[20], is that the non-stop processes of destruction, production, and consumerism are mainly responsible for the climate change and the current environmental crisis.

## 4. Anthropocentric Legal Rationality

The formation of the modern State, consolidated between the sixteenth and seventeenth centuries, took place in a context initially marked by mercantilism, in which the strengthening of central authority aimed, among other objectives, to serve the interests of the expanding mercantile bourgeoisie, particularly those related to trade, property, and contracts. In the context of competitive capitalism and economic liberalism (eighteenth and nineteenth centuries), characterized by minimal state intervention—the Sovereign State giving way to the Sovereign Nation—and by the primacy of market forces, the industrial bourgeoisie shaped the state to

[18] ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la tierra**: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: UNAULA, 2014.
[19] WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; FERRAZZO, Débora. O paradoxo do desenvolvimento: direito ambiental e bens comuns no capitalismo. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 163-189, 2018.
[20] IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **AR6 Climate Change 2021**: The Physical Science Basis (WGI). Cambridge: Cambridge University, 2021. Available at: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf.

legitimize a normative system aligned with its demands. Therefore, laws are enacted with a specific purpose: to defend capitalist interests.[21]

It is important to remember that, historically, the invasion of the Iberians on Latin America did not consist in the European-societies-outside-of-Europe, with political subordination to the Crown in the metropole (as it was in the British American zone, which would become the USA), but above all in the domination of Europeans over Native People, while they had heated debates as to whether the 'Indians' were really human. Around the nineteenth century, the Eurocentric dominant classes living in Latin America adopted the European mystifying model of the nation-state for societies whose foundations remained rooted in colonial stratification between Europeans and non-Europeans, as well as the liberal model of a political system for societies dominated by mercantile strata.[22]

Besides, in the Brazilian context, this colonization process, the suppression of any native cultural expressions, and the way society was structured during the colonial period—including, but not limited to, the enslavement of non-European peoples, their use as discardable labor power, and the subordination and exploitation of those who survived, with colonial society being built upon their domination—constitute the main pillars of subsequent legal rationality, since it ensured the persistence of the dependent character of our historical development and the subordination to European patterns.[23]

With the advance of modernity project, the legal system incorporated a series of technicist conceptions that strengthened a positivist legal culture supportive of liberalism and private property. Any natural, metaphysical, historical, sociological, or even anthropological theory were excluded, discarding informal (non-state) manifestations.[24] So, the scientific and philosophical European paradigms of the sixteenth and seventeenth centuries, mentioned in section 2, along with Thomas Hobbes's theory of state sovereignty—which is grounded in the dichotomy between state of nature and civil state prior to the social pact, as well as in legal monism—, sustained the rationality that structured the modern legal-political system.[25] According to Capra and Mattei, through the legal institutes of property and sovereignty, the essence of nature could be transformed into a commodity, a physical object (reification) that human beings would have an inherent right to exploit or improve.[26]

---

[21] WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 4th ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

[22] QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a concept; or, The Americas in the modern world-system. **International Social Science Journal**, [*s.l.*], v. 44, n. 4, p. 549-557, 1992.

[23] CRISTIANI, Claudio Valentim. O Direito no Brasil colonial. *In:* WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Fundamentos de História do Direito**. 8th ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 459-476.

[24] CARVALHO, Flávia Alvim de. Reflexões decoloniais sobre como ressignificar o humano no antropoceno. *In:* CARVALHO, Flávia Alvim de; WOLKMER, Antonio Carlos; BELLIDO, María Elena Attard; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Org.). **Direitos da Natureza, ecologia jurídica integral e pensamento decolonial**. São Paulo: Dialética, 2025. p. 19-40.

[25] ENGELMANN, Iris Pereira. Direito ambiental e Direitos da Natureza: qual a diferença? *In:* VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE. **Anais** [...]. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2025.

[26] CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **The Ecology of Law:** toward a legal system in tune with nature and community. Oakland: BK, 2015.

It is noticeable that the cartesian binary logic remains predominant in the legal context as well, perceived, for example, by the legal recognition of human beings as the only ones considered subjects of rights and by the regulation of nature as property subordinated to their needs. This anthropocentric legal rationality performs a central role in the consolidation of the dualistic ontology and sustain the human domination over the natural world, which tend to lead to the exhaustion of all sources of life and to intensify the already existing exclusion of all other forms of life that do not belong to the commodities world.[27]

## 5. Advances in environmental matters: saving a few trees is not the same as protecting the forest

It is undeniable that there have been some changes and improvements in environmental protection, such as the growth of natural reserves and protected areas, progress in energy efficiency, expansion of renewable resources, and an increasing demand for sustainable products. Likewise, within the legal sphere, several principles and concepts consolidated in Environmental Law have proven to be useful, such as the precautionary, the prevention and the restoration principles, as well as the rights to water and the ecological flow guarantee, among others.[28]

However, despite advances in environmental matters within the Brazilian legal system, such progress remains limited and difficult to implement, apart from the fact that it is grounded in a flawed system, since it remains embedded in a modern/colonial logic that, in many cases, practically legitimizes degradation as long as there is financial compensation for it.[29]

Using Bosselmann's metaphor— "losing the forest for the trees"[30]—it can be argued that the Brazilian legal system has been able to save a few trees, but continues to fail in protecting the forest, understood as systemic and ecological balance, since this anthropocentric legal rationality persists, with human value (and its capitalistic interests) remaining at the center as a conditioning factor for environmental protection.

To protect the forest, it is necessary to put nature as main subject in the debate, strengthening the comprehension that all living beings have the same ontological value. A significant development in the debate emerged with the so-called Earth Jurisprudence, a philosophical-legal theory formulated in the 1990s by the South African lawyer and environmentalist Cormac Cullinan, and systematized in 2001 in his work *Wild Law*, which advocates for a profound reformulation of the legal system to recognize the Earth and all its

---

[27] KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 2nd ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

[28] GRIJALVA, Agustín. Derechos de la naturaleza y derechos humanos. *In:* CARVALHO, Flávia Alvim de; WOLKMER, Antonio Carlos; BELLIDO, María Elena Attard; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Org.). **Direitos da Natureza, ecologia jurídica integral e pensamento decolonial.** São Paulo: Dialética, 2025. p. 125-135.

[29] ARAUJO, Alana Ramos. Racionalidade ambiental como silogismo disjuntivo no direito: para um novo projeto de sociedade. *In:* CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). **Escuela de derecho con los pensamientos de Enrique Leff**: ensaios preliminares. Caxias do Sul: Educs, 2022. p. 171-232.

[30] BOSSELMANN, Klaus. Losing the forest for the trees: environmental reductionism in the law. **Sustainability**, [*s.l.*], v. 2, n. 18, p. 2424-2448, 2010.

components as subjects of rights. This theory has significantly influenced the international sphere, for example, in the development of ONU's Harmony with Nature programme and in the incorporation of this concept at the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20), which resulted in the document *The Future We Want*.[31]

Another highlight on the matter is the emergence of the movements associated with the Latin American constitutionalism, which integrates the cosmoperceptions of the region's Indigenous peoples and promotes a transformation grounded in an ecocentric ethic based on harmony, interdependence, and reciprocity among all beings, incorporating the pluralist and solidaristic ideals of *sumak kawsay* (*buen vivir*) and embracing nature (Pachamama) as a subject of rights, in contrast to the exploitative and mercantilist economic perspective of development.[32] These movements are an example of the decolonization of nature, as it advances a "claiming of nature"[33] by recognizing it as a subject that has the right to have rights. In the Constitution of Ecuador, for example, ancestral knowledge is incorporated as an element of relevance and importance, both for rural (*campesino*) populations and for all other sectors of society, thereby affirming the construction of cultural plurality and contributing to epistemic decolonization.[34,35]

In Brazil, a more in-depth analysis can demonstrate that there are some legal strands that open "gaps" for a non-anthropocentric approach, such as the emergence of the Rights of Nature, which are no longer merely a theoretical proposal but are increasingly materializing in legal, political, cultural, and community-based experiences across different territories. Some municipal legislations have already begun to recognize this legal standing, as is the case of Bonito/PE (Art. 236 of the Municipal Organic Law), Paudalho/PE (Art. 182 of Resolution No. 21, of October 15, 2020), Serro/MG (Art. 157 of the Municipal Organic Law), Guajará-Mirim/RO (Law No. 2,579, of June 28, 2023), and Florianópolis/SC (Art. 133 of the Municipal Organic Law).[36]

However, at the federal level and in most of the judiciary practices, a strong economistic, capitalist, and anthropocentric orientation still prevails. To effectively change this rationality, produce concrete impacts in the legal field, and reach constitutional level, it is necessary to break with the prevailing paradigm, which demands epistemological, social, economic, and cultural transformations.

---

[31] ENGELMANN, Iris Pereira. Direito ambiental e Direitos da Natureza: qual a diferença? *In:* VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE. **Anais** [...]. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2025.

[32] ENGELMANN, Iris Pereira; WOLKMER, Antônio Carlos. **Direitos Humanos interculturais no contexto das mudanças climáticas**: colonialidade da natureza e refugiados ambientais. São Paulo: Dialética, 2023.

[33] LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. 2nd. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

[34] WALSH, Catherine. **Intercuturalidade, Estado, Sociedad:** luchas (de)coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala: 2009.

[35] WALSH, Catherine. Interculturalidad y (de)colonialidad: perspectivas críticas y políticas. **Visão Global**, Joaçaba, v. 15, n. 1-2, p. 61-74, 2012.

[36] ENGELMANN, Iris Pereira. Direito ambiental e Direitos da Natureza: qual a diferença? *In:* VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE. **Anais** [...]. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2025.

In this context, the environmental epistemology of Enrique Leff[37] provides an essential theoretical foundation by proposing an articulation between scientific and traditional forms of knowledge, recognizing cultural and ecological diversity as central elements for the construction of a new legal paradigm. It entails a new rationality[38] grounded in the ontology of life, the politics of difference, and the ethics of alterity, seeking to overcome the dominance of capital and to enable the construction of new sustainable ways of life. The importance of this environmental epistemology for Law[39] is even more pronounced, as it occupies the center of the debate and of most of the problems faced, since the way jurists approach their object of knowledge generally derives from an economistic, scientistic, and technicist rationality. Environmental epistemology presupposes a critical form of knowledge, and its emergence represents the possibility of reintegrating different forms of knowledge around this complex object[40], namely the environment.

## 6. Final considerations: toward a new rationality

The justification for a paradigmatic shift is grounded in critical legal theory, considered as an epistemological and sociological dimension, as a form of cognitive knowledge and as an emancipation praxis[41], which aims to rethink the foundations, the object, and the sources of normative making. It necessarily implies the decolonization of nature.

The modern rationality, therefore, must be reviewed toward a new rationality, which our research group[42] has been referred to as *racionalidade jur-ambiental,* or legal-environmental rationality[43]. It derives from Enrique Leff's environmental rationality, which seeks the transformation of knowledge, of educational content and social management of natural resources, to reorient the ways of research, teaching, and production. It results from the convergence between science and culture through plural dialogues, configuring a new form of knowledge that, in its ontological dimension, derives from the integration of both scientific and non-scientific forms of knowledge. It is important to emphasize that this does not mean ignoring or abandoning the technical, scientific, and technological developments achieved by

[37] LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 5th ed. São Paulo: Cortez, 2000.
[38] LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. 2nd ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
[39] LEFF, Enrique. Racionalidad y justicia ambiental: la elusiva injusticia de la vida. *In:* CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). **Escuela de derecho con los pensamientos de Enrique Leff**: ensaios preliminares. Caxias do Sul: Educs, 2022. p. 63-86.
[40] LEFF, Enrique. La Complejidad Ambiental. **Polis**, [*s.l.*], v. 5, n. 16, 2007.
[41] WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: um referencial epistêmico e metodológico na insurgência das teorias críticas no direito. **Rev. Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2711-2735, 2019.
[42] "*Nova Racionalidade Jurídica e Ambiental - Escuela de Derecho con Pensamiento de Enrique Leff*," a research group registered with the Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brazil), from the Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brazil), coordinated by Belinda Pereira da Cunha, with Enrique Leff as its patron.
[43] CUNHA, Belinda Pereira da. A importante contribuição de Enrique Leff para o conhecimento: o pensamento de Leff aplicado ao direito. *In:* SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; CUNHA, Belinda Pereira da; BURGEL, Caroline Ferri. **Epistemologia ambiental aplicada ao direito**: estudos a partir de Enrique Leff. Lages: Biosfera, Selo 2, 2025. p. 25-39.

humankind, but rather understanding the causes of the problems, recognizing the darker side of modernity, and pointing out the necessary changes within this context.

The feasibility of this kind of shift requires what Edgar Morin calls complex thought[44], which articulates analysis and synthesis, connecting different forms of knowledge and contextualizing phenomena in their totality. This approach leads to a way of thinking that recognizes the inseparability between each event, piece of information, or form of knowledge and the environment in which it is embedded (cultural, social, economic, political, and natural).

In the legal sphere, it is required the establishment of an ecocentric and regenerative legal structure, one that is not co-opted by capital, founded in systemic thought, and in an ecological comprehension of life, along with the strengthening of Indigenous cosmoperceptions principles, while recognizing the value of both biodiversity and social diversity through legal pluralism. The recovery of these cosmoperceptions and the strengthening of the ecocentric character of legal institutions, together with the consequent overcoming of the mechanistic, utilitarian, and anthropocentric paradigm of Law, constitute a key element in this rationality shift.

## REFERENCES


ALBÁN, Adolfo; ROSERO, José R. Colonialidad de la naturaleza: ¿imposición tecnológica y usurpación epistémica? Interculturalidad, desarrollo y re-existencia. **Nómadas**, Bogotá, n. 45, p. 27-41, 2016.

ARAUJO, Alana Ramos. Racionalidade ambiental como silogismo disjuntivo no direito: para um novo projeto de sociedade. *In:* CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). **Escuela de derecho con los pensamientos de Enrique Leff**: ensaios preliminares. Caxias do Sul: Educs, 2022. p. 171-232.

BOSSELMANN, Klaus. Losing the forest for the trees: environmental reductionism in the law. **Sustainability**, [*s.l.*], v. 2, n. 18, p. 2424-2448, 2010.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **The Ecology of Law**: toward a legal system in tune with nature and community. Oakland: BK, 2015.

CARVALHO, Flávia Alvim de. Reflexões decoloniais sobre como ressignificar o humano no antropoceno. *In:* CARVALHO, Flávia Alvim de; WOLKMER, Antonio Carlos; BELLIDO, María Elena Attard; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Org.). **Direitos da Natureza, ecologia jurídica integral e pensamento decolonial**. São Paulo: Dialética, 2025. p. 19-40.

CORONIL, Fernando. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. *In:* LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p.133-168.

CRISTIANI, Claudio Valentim. O Direito no Brasil colonial. *In:* WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Fundamentos de história do Direito**. 8th ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 459-476.


[44] MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2015.

CUNHA, Belinda Pereira da. A importante contribuição de Enrique Leff para o conhecimento: o pensamento de Leff aplicado ao direito. *In:* SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; CUNHA, Belinda Pereira da; BURGEL, Caroline Ferri. **Epistemologia ambiental aplicada ao direito**: estudos a partir de Enrique Leff. Lages: Biosfera, Selo 2, 2025. p. 25-39.

DUSSEL, Enrique. **Ethics of Liberation**: In the Age of Globalization and Exclusion. Durham: Duke University Press, 2013.

ENGELMANN, Iris Pereira. Direito ambiental e Direitos da Natureza: qual a diferença? *In:* VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE. **Anais** [...]. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2025.

ENGELMANN, Iris Pereira; WOLKMER, Antônio Carlos. **Direitos Humanos interculturais no contexto das mudanças climáticas**: colonialidade da natureza e refugiados ambientais. São Paulo: Dialética, 2023

ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la tierra**: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: UNAULA, 2014.

GRIJALVA, Agustín. Derechos de la naturaleza y derechos humanos. *In:* CARVALHO, Flávia Alvim de; WOLKMER, Antonio Carlos; BELLIDO, María Elena Attard; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Org.). **Direitos da Natureza, ecologia jurídica integral e pensamento decolonial.** São Paulo: Dialética, 2025. p. 125-135.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **AR6 Climate Change 2021**: The Physical Science Basis (WGI). Cambridge: Cambridge University, 2021. Available at: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 2nd ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. *In:* LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p. 25-34.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 5th ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LEFF, Enrique. La Complejidad Ambiental. **Polis**, [*s.l.*], v. 5, n. 16, 2007.

LEFF, Enrique. Racionalidad y justicia ambiental: la elusiva injusticia de la vida. *In:* CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). **Escuela de derecho con los pensamientos de Enrique Leff**: ensaios preliminares. Caxias do Sul: Educs, 2022. p. 63-86.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. 2nd ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MIGNOLO, Walter D. **The Darker Side of Western Modernity**: global futures, decolonial options. Durham: Duke University Press, 2011.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2015.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Indígena**, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-20, 1992.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In:* LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais - Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005. p. 227-278.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a concept; or, The Americas in the modern world-system. **International Social Science Journal**, [*s.l.*], v. 44, n. 4, p. 549-557, 1992.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis**: an introduction. Durham: Duke University Press, 2004.

WALSH, Catherine. ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales. **Nómadas**, Colombia, n. 26, p. 102-113, 2007.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y (de)colonialidad: perspectivas críticas y políticas. **Visão Global**, Joaçaba, v. 15, n. 1-2, p. 61-74, 2012.

WALSH, Catherine. **Intercuturalidade, Estado, Sociedad:** luchas (de)coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala: 2009.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 4th ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: um referencial epistêmico e metodológico na insurgência das teorias críticas no direito. **Rev. Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2711-2735, 2019.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; FERRAZZO, Débora. O paradoxo do desenvolvimento: direito ambiental e bens comuns no capitalismo. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 163-189, 2018.

# DO VOLUNTARISMO AOS DEVERES VINCULANTES: LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E A CONVERGÊNCIA JURÍDICA ENTRE ESG, DIREITOS HUMANOS E RESPONSABILIDADE CORPORATIVA

*From Voluntary Commitments to Binding Duties: Climate Litigation and the Legal Convergence of ESG, Human Rights, and Corporate Accountability*

**Luciana Machado Teixeira**[1]

BDMG

DOI: https://doi.org/10.62140/LMT154593527

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Fundamentos conceituais; 3. Convergências, divergências e desafios na integração entre RSC, Direitos Humanos e ESG; 4. Fundamentos teóricos e jurídicos da litigância climática; 5. O papel dos tribunais na crise climática e na governança global; Considerações Finais.

**Resumo:** O artigo analisa a transformação da sustentabilidade empresarial em dever jurídico vinculante no contexto da crise climática, com ênfase na litigância climática como instrumento de responsabilização de Estados e corporações. Demonstra-se que a convergência entre Responsabilidade Social Corporativa (RSC), Direitos Humanos e ESG representa uma mudança de paradigma: de práticas voluntárias e reputacionais para obrigações estruturadas de diligência, transparência e governança. O estudo evidencia que tais matrizes, embora convergentes em finalidade, apresentam tensões quanto à natureza normativa, à financeirização da ética e à fragmentação de abordagens. Destaca-se o papel dos tribunais na consolidação de padrões jurídicos mínimos, no controle de omissões e na indução de políticas públicas e práticas corporativas compatíveis com a justiça climática. Conclui-se que a litigância climática atua como mecanismo central de governança global, promovendo accountability, densificação normativa e proteção intergeracional.
**Palavras-chave:** Litigância climática; ESG; Direitos Humanos.

**Abstract:** The article analyzes the transformation of corporate sustainability into a binding legal duty within the context of the climate crisis, emphasizing climate litigation as a key instrument for holding States and corporations accountable. It argues that the convergence between Corporate Social Responsibility (CSR), Human Rights, and ESG reflects a paradigm shift from voluntary and reputational practices to structured obligations of due diligence, transparency, and governance. The study highlights that, despite their shared objectives, these

1 Pós Doutoranda e Doutora em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Mestre em Administração e Especialista em Direito Público, Governança, Riscos e Compliance. Conselheira Fiscal do BDMG. Conselheira de Administração na ARMBH. Advogada. Professora. Linkedin: https://www.linkedin.com/in/luciana-machado-teixeira-fabel-623362126. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0066168370629118. E-mail: lucianamt@bol.com.br.

frameworks present tensions regarding normative nature, the financialization of ethics, and fragmented approaches. It also underscores the role of courts in establishing minimum legal standards, addressing omissions, and shaping public policies and corporate practices aligned with climate justice. The article concludes that climate litigation has become a central mechanism of global governance, promoting accountability, normative densification, and intergenerational protection.
**Keywords:** Climate litigation; ESG; Human Rights.

## INTRODUÇÃO

A crise climática global tem intensificado o debate sobre o papel das empresas na promoção da justiça socioambiental. No contexto jurídico, a litigância climática caracteriza-se pela utilização de instrumentos judiciais e constitucionais para exigir dos Estados e das corporações ações efetivas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Sua base legal fundamenta-se em uma "mudança de paradigma jurídico", que desloca a proteção ambiental do âmbito meramente programático para o campo dos deveres jurídicos vinculantes, partindo de uma perspectiva constitucional e de direitos humanos, na qual a proteção do clima é concebida como elemento essencial da garantia do Estado de Direito Ambiental.

A crescente pressão por práticas empresariais responsáveis tem levado à consolidação de três marcos conceituais: Responsabilidade Social Corporativa (RSC), Direitos Humanos e ESG (*Environmental, Social and Governance*). Embora compartilhem objetivos normativos semelhantes, como a promoção da equidade, sustentabilidade e respeito à dignidade humana, suas abordagens, mecanismos e fundamentos teóricos divergem, gerando tensões e sobreposições que desafiam a coerência das práticas corporativas e o julgamento nos tribunais.

A litigância climática consolidou-se, nas últimas décadas, como um instrumento relevante para a promoção da governança ambiental global e para a exigibilidade das obrigações climáticas de Estados e corporações, transcendendo o campo das políticas públicas e se inserindo no núcleo essencial da proteção dos direitos fundamentais à vida, à saúde, à dignidade e às futuras gerações.

Diante desse cenário, propõe-se sistematizar criticamente os contornos e as interseções entre a Responsabilidade Social Corporativa, os marcos de Direitos Humanos e a agenda ESG, examinando em que medida tais referenciais têm sido mobilizados, e tensionados, no âmbito da litigância climática contemporânea para a atribuição de deveres jurídicos concretos às corporações, a delimitação de padrões de diligência e transparência e a construção de parâmetros

decisórios aptos a coibir o *greenwashing* e a fortalecer a efetividade do Estado de Direito Ambiental.

## 2. FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

À luz da crise climática e da consolidação da litigância climática como mecanismo de exigibilidade de deveres vinculantes, a compreensão dos marcos conceituais que estruturam a atuação empresarial contemporânea torna-se indispensável. Responsabilidade Social Corporativa (RSC), Empresas e Direitos Humanos e ESG não são apenas "linguagens" de gestão ou reputação: funcionam, cada vez mais, como matrizes normativas e operacionais pelas quais tribunais, investidores, reguladores e sociedade civil avaliam condutas corporativas, delimitam padrões de diligência e identificam omissões relevantes no dever de prevenir, mitigar e reparar danos socioambientais.

Nesse sentido, os três referenciais se articulam diretamente com a passagem de uma proteção climática meramente programática para um campo de deveres jurídicos e institucionais concretos. Em termos práticos, eles informam padrões de governança, deveres de cuidado e critérios de *accountability* em cadeias produtivas complexas, oferecendo parâmetros para a leitura jurídica de riscos climáticos e de impactos sobre direitos fundamentais.

A Responsabilidade Social Corporativa (RSC) constitui, historicamente, um dos pilares conceituais da interface entre empresas e sociedade. Em seu sentido clássico, define-se como o conjunto de práticas voluntárias adotadas pelas organizações para produzir impactos positivos de ordem social, ambiental e econômica, ampliando o horizonte decisório para além do lucro e reconhecendo a empresa como agente social dotado de responsabilidades éticas perante seus *stakeholders* (Carroll, 1999).

Todavia, a centralidade do "voluntarismo" na RSC tem sido progressivamente reconfigurada. McBarnet, Voiculescu e Campbell (2007) sustentam que, embora frequentemente apresentada como compromisso reputacional e autorregulatório, a RSC é cada vez mais moldada por pressões legais, sociais e de mercado, constituindo uma forma híbrida de *accountability* corporativa que combina autorregulação, regulação indireta e mecanismos de controle difuso. Esse deslocamento é particularmente relevante em cadeias globais de valor, nas

quais códigos de conduta, auditorias e cláusulas contratuais passam a operar como instrumentos normativos "de fato", ainda que produzidos fora do Estado.

Em paralelo, a literatura registra um processo de juridicização gradual da RSC, no qual compromissos inicialmente voluntários ganham densidade obrigacional a partir de sua incorporação em políticas públicas, contratos e regimes regulatórios transnacionais (Backer, 2017). Essa dinâmica se evidencia no avanço de legislações e iniciativas de devida diligência em direitos humanos e meio ambiente, que reconfiguram a responsabilidade corporativa para a chave de deveres de cuidado e prevenção.

Nesse contexto, a RSC deixa de ser apenas "boa prática" e passa a dialogar com a arquitetura de obrigações contemporâneas, especialmente quando instrumentos normativos transformam expectativas de conduta em padrões verificáveis e sancionáveis. A reconfiguração de práticas outrora voluntárias em deveres de diligência empresarial reforça a transição do discurso de responsabilidade para a estruturação de obrigações operacionais, com impactos diretos na interpretação judicial da conduta empresarial em matéria climática e socioambiental.

Ainda assim, a RSC permanece atravessada por tensões entre lógica ética e lógica econômica. Banerjee (2008) adverte que o discurso de responsabilidade pode ser instrumentalizado como estratégia de marketing, com baixa correspondência transformativa, convertendo-se em ferramenta de legitimação simbólica e, em casos extremos, em mecanismo de neutralização de críticas. Essa ambiguidade torna crucial vincular a RSC a instrumentos de regulação efetiva, a critérios de transparência e à participação de comunidades afetadas, sob pena de esvaziamento de seu potencial emancipatório.

Por isso, uma leitura contemporânea mais robusta compreende a RSC não como filantropia ou "*compliance* reputacional", mas como componente de governança socioambiental capaz de implicar deveres concretos de prevenção, mitigação e reparação de impactos negativos (Martin-Ortega, 2014). Em síntese, a RSC expressa um modelo em transição: de práticas voluntárias e autorreferidas para arranjos de responsabilidade mais densos, conectados a políticas públicas e a obrigações juridicamente relevantes no contexto de riscos climáticos.

No campo de Empresas e Direitos Humanos, a consolidação conceitual e normativa ocorre sobretudo no início do século XXI, com a afirmação de um domínio autônomo de reflexão teórica e prática regulatória. A principal referência é o documento "Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos", elaborado por John Ruggie e aprovado

pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2011, que sistematiza o "tripé de proteger, respeitar e remediar": (i) dever estatal de proteger; (ii) dever empresarial de respeitar; e (iii) direito das vítimas ao acesso à reparação (Ruggie, 2011).

A contribuição desse marco está em reconhecer responsabilidades empresariais autônomas em matéria de direitos humanos, independentemente da existência de obrigação legal direta, deslocando o debate para além do binômio "legal/ilegal" e introduzindo uma gramática de governança baseada em riscos, dever de cuidado e mecanismos de remediação. Isso repercute na litigância climática e socioambiental, na medida em que amplia as bases argumentativas para sustentar omissões corporativas relevantes e para demandar medidas preventivas e corretivas.

Na prática corporativa, observa-se que empresas têm integrado direitos humanos às estratégias de gestão, em parte como resposta a pressões regulatórias e, em parte, como estratégia de sustentabilidade institucional de longo prazo. Baumann-Pauly e Nolan (2016) destacam que a internalização desses parâmetros fortalece legitimidade, previsibilidade decisória e resiliência organizacional, especialmente em contextos de maior escrutínio público e judicialização.

Além disso, o campo de empresas e direitos humanos consolidou-se como eixo transversal de políticas de sustentabilidade, conectando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos compromissos climáticos do Acordo de Paris (2015). Nessa perspectiva, a responsabilidade empresarial tende a ultrapassar o "dever de não violar" e avançar para uma responsabilidade positiva, orientada à promoção ativa de direitos e à prevenção de danos estruturais, inclusive em matéria climática (Wettstein, 2012).

No Sul Global, esse debate assume contornos de maior urgência. Santoro (2000) evidencia que corporações transnacionais frequentemente operam em ambientes regulatórios frágeis, aproveitando lacunas legais e assimetrias de poder para externalizar custos sociais e ambientais. Nesse cenário, a devida diligência em direitos humanos torna-se instrumento decisivo para exigir avaliação e prevenção de impactos adversos em toda a cadeia produtiva, abrangendo fornecedores, subsidiárias e parceiros comerciais.

Dessa forma, a incorporação de direitos humanos no âmbito empresarial deixa de ser mera escolha ética e passa a operar como condição de legitimidade e de continuidade institucional em um ambiente global marcado por pressão social, escrutínio de investidores e

crescente judicialização. Ramasastry (2021) observa que o respeito aos direitos humanos transita de "expectativa moral" para "imperativo estratégico" para empresas que buscam manter acesso a mercados, capitais e cadeias globais de fornecimento mais exigentes.

Já o ESG (*Environmental, Social and Governance*) consolida, a partir dos anos 2000, uma abordagem analítico-financeira voltada à mensuração de riscos e oportunidades associados ao desempenho socioambiental e à qualidade de governança corporativa. A sigla foi popularizada com o relatório *Who Cares Wins* (ONU, 2004), que estimulou investidores institucionais a integrar fatores ambientais, sociais e de governança nas decisões de investimento, convertendo sustentabilidade em variável de gestão de risco e de alocação de capital.

A expansão do ESG também se apoia na percepção de correlação positiva entre desempenho ESG e performance financeira, explicando a rápida disseminação de fundos e índices vinculados à sustentabilidade (Friede; Busch; Bassen, 2015). Com isso, a sustentabilidade corporativa passa a ser traduzida em métricas, *ratings* e b*enchmarks* que dialogam diretamente com custos de capital, acesso a financiamentos e reputação perante mercados.

Entretanto, esse movimento não é isento de críticas. Há o risco de financeirização da ética: quando orientado apenas pela lógica do risco financeiro, o ESG pode obscurecer impactos reais sobre comunidades vulneráveis e reduzir a sustentabilidade a instrumento de rentabilidade, enfraquecendo a centralidade da justiça socioambiental e dos direitos humanos (Ramasastry, 2021). Em tal hipótese, o "S" e o "E" tendem a ser operacionalizados como variáveis de risco, e não como compromissos substantivos com prevenção de danos e reparação.

Outra crítica relevante recai sobre a ausência de padronização metodológica entre agências de *rating* e organismos internacionais, o que gera inconsistências, baixa comparabilidade e vulnerabilidades ao *greenwashing* corporativo (Kotsantonis; Pinney; Serafeim, 2016). A consequência prática é que indicadores ambientais e sociais podem ser selecionados, apresentados ou "calibrados" para projetar imagem de sustentabilidade sem correspondência efetiva com operações, cadeias produtivas e territórios impactados.

Por outro lado, quando estruturado de modo consistente, o ESG pode funcionar como ferramenta de governança integrada, conectando desempenho financeiro a responsabilidade ética e induzindo mudanças internas em processos, controles e cultura organizacional. Eccles e Klimenko (2019) sustentam que a incorporação estratégica de indicadores ESG permite não apenas mitigar riscos, mas também construir valor sustentável e fortalecer a confiança de

investidores, sobretudo quando acompanhada de metas verificáveis e mecanismos de responsabilização.

A literatura recente, contudo, ressalta que a efetividade do ESG depende de sua articulação com marcos normativos robustos, em especial com o campo de Empresas e Direitos Humanos, os ODS e parâmetros de diligência e transparência. Sem essa ancoragem ética e jurídica, o ESG pode tornar-se instrumento tecnocrático despolitizado e insuficiente para enfrentar desigualdades estruturais e impactos socioambientais sistêmicos (Ramasastry, 2021; LABDH/UFU, 2022).

Em síntese, a coerência entre RSC, Empresas e Direitos Humanos e ESG exige uma leitura integrada: da voluntariedade à obrigação; da reputação à diligência; do indicador ao dever de cuidado. Essa reorientação é especialmente relevante no contexto da litigância climática, pois fornece linguagem, parâmetros e evidências para a atribuição de deveres corporativos, para a identificação de *greenwashing* e para a construção de decisões judiciais aptas a fortalecer a governança climática e o Estado de Direito Ambiental.

## 3. CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E DESAFIOS NA INTEGRAÇÃO ENTRE RSC, DIREITOS HUMANOS E ESG

A relação entre Responsabilidade Social Corporativa (RSC), direitos humanos e os fatores ambientais, sociais e de governança (ESG) evidencia uma convergência progressiva, tanto no plano conceitual quanto no operacional, impulsionada pela intensificação da crise climática e pela ampliação do escrutínio público, regulatório e judicial sobre condutas corporativas. Essa convergência decorre, em grande medida, do reconhecimento de que riscos climáticos e degradação ambiental não se restringem a externalidades ecológicas: materializam-se como vetores de violação de direitos fundamentais, afetando diretamente condições de vida, saúde, moradia, trabalho e autodeterminação de povos e comunidades.

Sob essa chave, a degradação ambiental frequentemente opera como mecanismo de produção de danos humanos: deslocamentos forçados decorrentes de desastres e megaprojetos, perda de territórios tradicionais e modos de vida, insegurança alimentar e hídrica, além de contaminação de recursos naturais essenciais. A crise climática, portanto, reconfigura a fronteira entre "ambiental" e "social", impondo uma leitura integrada de impacto, na qual a lesão a

ecossistemas implica, por via reflexa ou direta, restrições a direitos humanos, especialmente de grupos vulnerabilizados e populações historicamente expostas a assimetrias de poder.

Nesse contexto, observa-se que a RSC vem incorporando, de modo cada vez mais explícito, elementos típicos do campo de empresas e direitos humanos, sobretudo em setores de maior risco socioambiental e com cadeias produtivas extensas e opacas (por exemplo, mineração, moda e tecnologia). Essa incorporação responde a pressões sociais e regulatórias globais, mas também a um reposicionamento da própria ideia de responsabilidade: da filantropia e do discurso reputacional para mecanismos de gestão de impactos, diligência e remediação (Baumann-Pauly, 2016).

O ESG, por sua vez, ao transformar dimensões ambientais e sociais em métricas de desempenho e em variáveis de risco, pode funcionar como ponte entre performance financeira e responsabilidade ética empresarial. A utilidade do modelo reside na sua capacidade de internalizar externalidades por meio de indicadores, metas e controles, permitindo que riscos climáticos (físicos e de transição) e riscos sociais (trabalhistas, territoriais e comunitários) sejam incorporados à governança corporativa, ao apetite a risco e à alocação de capital.

Quando a integração é efetiva, a agenda de direitos humanos deixa de ser acessória e passa a orientar decisões de negócio, arquitetura de controles internos, desenho de incentivos e prioridades de investimento. Empresas que internalizam direitos humanos como parâmetro de decisão tendem a desenvolver maior resiliência institucional e capacidade adaptativa diante de crises globais, na medida em que reduzem passivos socioambientais, fortalecem legitimidade social e mitigam risco de ruptura operacional e reputacional (Baumann-Pauly, 2016). Essa aproximação sugere uma mudança de paradigma na governança corporativa, na qual objetivos econômicos passam a ser condicionados por compromissos ético-sociais verificáveis e por expectativas de diligência e transparência.

Apesar dessas convergências, persistem divergências estruturais que dificultam a integração plena entre RSC, direitos humanos e ESG nas práticas corporativas. Essas tensões se expressam, principalmente, em três eixos: (i) a natureza jurídica e a densidade vinculante dos compromissos empresariais; (ii) a financeirização da ética e a redução de conteúdos substantivos a métricas de risco; e (iii) a fragmentação temática das políticas corporativas, que separa clima, direitos e governança em compartimentos estanques.

A RSC, historicamente, foi concebida como campo de compromissos voluntários, ancorados em ética empresarial e reputação e, por isso, suscetível à captura discursiva. Em numerosos casos, a retórica de responsabilidade social é mobilizada como estratégia de legitimação e marketing reputacional, sem necessariamente alterar estruturas de produção, cadeias de fornecimento e padrões de tomada de decisão que geram danos socioambientais (McBarnet; Voiculescu; Campbell, 2007). Essa característica limita a capacidade da RSC de operar como mecanismo robusto de prevenção e remediação, especialmente em contextos de alta complexidade e assimetria informacional.

Em contraste, o campo de direitos humanos se ancora em um marco normativo internacional com pretensão de universalidade e com obrigações mais claras no plano estatal, embora frequentemente apresente déficits de *enforcement* direto sobre o setor privado. A assimetria entre obrigações juridicamente positivadas (com foco no Estado) e compromissos empresariais não vinculantes produz um "vazio de governança" que favorece a persistência de impactos graves, sobretudo onde a capacidade regulatória e fiscalizatória é limitada (Santoro, 2000). O resultado é uma tensão permanente entre expectativas éticas e exigências jurídicas, que fragiliza a efetividade de uma governança socioambiental global orientada por direitos.

O ESG, mesmo quando introduz métricas objetivas, tende a priorizar riscos financeiros e reputacionais, podendo deslocar o foco do conteúdo moral e jurídico dos direitos para uma racionalidade instrumental de mercado. Nessa lógica, violações e impactos podem ser tratados como variáveis de otimização, passíveis de "gestão", e não como injustiças que exigem prevenção, responsabilização e reparação. Essa conversão de direitos em métricas pode esvaziar a substância ética da sustentabilidade e gerar uma contradição estrutural: direitos humanos, dotados de valor intrínseco, passam a ser mobilizados como meio de eficiência econômica (Ramasastry, 2021).

Outra limitação recorrente é a dissociação entre dimensões ambientais e sociais nos relatórios e políticas corporativas. Com frequência, emissões, energia e carbono são tratados separadamente de impactos territoriais, consulta a comunidades, condições de trabalho e efeitos distributivos da transição ecológica. Essa fragmentação compromete a capacidade de resposta à crise climática, pois invisibiliza que medidas ambientais podem produzir danos sociais se não forem desenhadas com salvaguardas de direitos. A integração de direitos humanos às estratégias climáticas, portanto, é condição para evitar que a transição ecológica reproduza desigualdades históricas e agrave vulnerabilidades (Baumann-Pauly, 2016).

A incorporação efetiva dos três marcos enfrenta, ainda, obstáculos estruturais e políticos. Um deles é a multiplicidade de *frameworks* e padrões de reporte e avaliação, como GRI, SASB, TCFD e os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs), que pode gerar dispersão metodológica e reduzir comparabilidade e verificabilidade entre empresas. Essa pluralidade abre espaço para seleção oportunista de indicadores e recortes narrativos, favorecendo estratégias de conformidade formal sem transformação material (LABDH/UFU, 2022).

Somam-se a isso as assimetrias regulatórias e institucionais, sobretudo no Sul Global, onde normas ambientais e trabalhistas podem ser menos rigorosas, mal fiscalizadas ou capturadas por interesses econômicos. Nesse ambiente, corporações transnacionais podem se beneficiar de lacunas legais e fragilidades estatais para externalizar custos sociais e ambientais, perpetuando violações sistemáticas de direitos e agravando desigualdades (Santoro, 2000). A governança global, assim, tende a se tornar seletiva: mais exigente onde há *enforcement* e mais permissiva onde a vulnerabilidade institucional é maior.

Outro desafio central é a baixa participação das comunidades afetadas no desenho de métricas, prioridades e mecanismos de controle socioambiental. A ausência de atores territorialmente impactados compromete legitimidade, acurácia e efetividade das políticas empresariais, pois indicadores passam a refletir preferências corporativas e expectativas de mercado, e não necessidades concretas de prevenção e reparação. Nesse cenário, a transição de uma responsabilidade social meramente voluntária para uma "*accountability* participativa", com canais permanentes de diálogo, monitoramento, controle social e remediação, apresenta-se como vetor de densificação da responsabilidade (McBarnet; Voiculescu; Campbell, 2007).

A justiça climática exige, portanto, abordagem interseccional e orientada por direitos, reconhecendo que impactos ambientais atingem desproporcionalmente povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, mulheres e crianças, entre outros grupos. Se o ESG continuar priorizando métricas ambientais descoladas de impactos sociais profundos, poderá reforçar a fragmentação e esvaziar seu potencial transformador, reproduzindo injustiças sob a aparência de sustentabilidade (Baumann-Pauly, 2016; Ramasastry, 2021).

Os caminhos para coerência conceitual e integração prática demandam superar a tensão entre voluntariedade reputacional e racionalidade estritamente financeira. Um primeiro eixo consiste em reorientar o ESG para parâmetros substantivos de justiça climática e direitos

humanos, com métricas que reflitam impactos reais sobre comunidades e ecossistemas, e não apenas exposição ao risco de mercado. Nessa perspectiva, alinhar indicadores ESG a expectativas de diligência e remediação compatíveis com os UNGPs reforça a centralidade dos direitos humanos como critério de desempenho empresarial (Baumann-Pauly, 2016).

Um segundo eixo envolve o fortalecimento da regulação e da responsabilização, com marcos legais vinculantes e mecanismos eficazes de reparação. A consolidação de deveres de diligência em direitos humanos e meio ambiente, acompanhada de instrumentos acessíveis de remediação às vítimas, reduz assimetrias e amplia a responsabilização corporativa, aproximando governança de sustentabilidade, de exigibilidade material (Ramasastry, 2021).

Um terceiro eixo é a institucionalização da participação social, com inclusão das comunidades afetadas na definição de prioridades, indicadores e mecanismos de monitoramento, e com garantia de canais de denúncia e resposta efetiva. A transição da RSC para modelos de *accountability* participativa, que integrem cultura social e governança empresarial, tende a elevar a legitimidade e a eficácia das políticas socioambientais (McBarnet; Voiculescu; Campbell, 2007).

Por fim, a articulação entre RSC, ESG e Direitos Humanos deve ser induzida por políticas públicas e por coordenação multissetorial, envolvendo governos, organismos multilaterais e sociedade civil, para reduzir fragmentação normativa e fortalecer padrões verificáveis e orientados por justiça socioambiental (LABDH/UFU, 2022). Essa integração é decisiva para consolidar um modelo de governança global sustentável, equitativo e progressivamente vinculante, apto a responder à crise climática com densidade ética, consistência técnica e responsabilidade jurídica.

## 4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E JURÍDICOS DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

A litigância climática consolidou-se, no cenário contemporâneo, como uma das formas mais densas e complexas de judicialização da crise ambiental global, ao operar na interseção entre ciência do clima, arquitetura constitucional de direitos fundamentais e regimes internacionais de proteção ambiental e de direitos humanos. Em termos dogmáticos, seu avanço expressa a transição de um paradigma ambiental predominantemente reparatório, centrado em

danos localizados e em respostas *ex post*, para um paradigma preventivo-estrutural, orientado por riscos sistêmicos, pela gestão de incertezas e pela exigibilidade judicial de trajetórias de mitigação e adaptação compatíveis com limites biofísicos do Sistema Terrestre (Kotzé, 2019).

A base teórica e jurídica desse campo resulta da confluência entre o Direito Constitucional Ambiental, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e propostas emergentes associadas ao chamado Direito do Sistema Terrestre (*Earth System Law*). Nessa perspectiva, a proteção climática deixa de ser tratada como política pública discricionária e passa a ser compreendida como condição de possibilidade para a fruição de direitos fundamentais, vida, saúde, moradia, segurança alimentar e hídrica, bem como para a preservação da integridade funcional dos sistemas ecológicos que sustentam a ordem social e econômica (Kotzé, 2019). A litigância climática, assim, opera como mecanismo de responsabilização de Estados e corporações por omissões, insuficiências regulatórias e estratégias incompatíveis com a estabilização climática, mobilizando o Poder Judiciário para impor deveres de diligência climática, metas verificáveis e padrões mínimos de governança ambiental, em chave de justiça intergeracional (Voigt, 2020).

Do ponto de vista teórico, a literatura especializada identifica pilares normativos recorrentes que estruturam a litigância climática contemporânea e orientam tanto a formulação de pedidos quanto a fundamentação decisória de tribunais. Entre eles, destacam-se: (i) o dever de proteção (*Schutzpflicht*), enquanto obrigação positiva estatal de salvaguarda de direitos fundamentais diante de riscos climáticos; (ii) o princípio da precaução, como racionalidade normativa de antecipação diante de incertezas científicas relevantes; e (iii) o princípio da solidariedade intergeracional, que introduz uma dimensão temporal e distributiva de justiça na conformação das políticas climáticas (Schmidt; Barbosa, 2022).

O dever de proteção (*Schutzpflicht*), desenvolvido na tradição constitucional alemã, constitui elemento central para compreender a passagem de uma "proteção ambiental programática" para uma "proteção climática vinculante". Sob esse prisma, o Estado não se limita a abster-se de causar dano; ele assume obrigação positiva de atuar para prevenir e reduzir riscos que comprometam direitos fundamentais, mediante regulação, fiscalização, planejamento e políticas públicas adequadas. A litigância climática tem se apropriado dessa categoria para sustentar que a inação estatal, ou a ação manifestamente insuficiente, pode equivaler a violação de direitos fundamentais, sobretudo quando evidências científicas demonstram a previsibilidade de danos graves, amplos e potencialmente irreversíveis (Schmidt; Barbosa, 2022).

A jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão, no caso *Neubauer et al. v. Germany* (2021), tornou-se referência paradigmática ao reconhecer que metas climáticas insuficientes e a postergação de esforços de mitigação para períodos futuros produzem "restrição desproporcional" de liberdades e ônus excessivo sobre jovens e gerações futuras, configurando violação de direitos fundamentais. A decisão impôs a revisão da legislação climática federal, reforçando a compreensão de que a proteção climática se vincula à dignidade humana e à arquitetura constitucional de direitos, integrando, portanto, o núcleo de deveres estatais de proteção (Schmidt; Barbosa, 2022). O caso é relevante porque desloca o debate de "escolhas políticas legítimas" para "padrões mínimos constitucionalmente exigíveis", operando com critérios de proporcionalidade temporal, distribuição de ônus e proteção de expectativas legítimas intergeracionais.

O princípio da precaução, por sua vez, integra o núcleo duro do Direito Ambiental contemporâneo e adquire especial relevo na litigância climática em razão da assimetria entre velocidade de degradação e capacidade institucional de resposta. Derivado do Princípio 15 da Declaração do Rio (1992), ele impõe adoção de medidas preventivas mesmo diante de incerteza científica, desde que haja risco plausível de dano grave ou irreversível. Em termos técnico-jurídicos, a precaução estrutura padrões de diligência, desloca o ônus argumentativo para quem pretende manter condutas potencialmente danosas e legitima intervenções estatais e corporativas antecipatórias, com vistas a evitar a consolidação de danos climáticos que, por definição, são cumulativos e dificilmente reversíveis (Voigt, 2020).

No campo judicial, a precaução funciona como critério de racionalidade decisória: substitui a lógica reativa (agir após o dano) por uma lógica preventiva (agir diante do risco), exigindo que políticas e decisões administrativas incorporem avaliação de risco climático, cenários científicos, análise de impactos cumulativos e medidas de mitigação e adaptação proporcionais ao grau de ameaça. Ao operar como parâmetro de controle de suficiência, o princípio permite questionar, em juízo, não apenas a existência de políticas climáticas, mas a sua adequação material diante de metas internacionais e de evidências científicas disponíveis, consolidando um padrão de diligência climática aplicável ao poder público e, progressivamente, ao setor privado (Voigt, 2020).

O princípio da solidariedade intergeracional introduz, por fim, a dimensão temporal e distributiva da justiça climática: obriga que decisões presentes não comprometam as condições ecológicas mínimas de existência e de exercício de direitos no futuro. No caso brasileiro, esse

princípio encontra respaldo explícito no art. 225 da Constituição Federal, ao impor dever de defesa e preservação do meio ambiente "para as presentes e futuras gerações", vinculando Poder Público e coletividade. A litigância climática no Brasil tem mobilizado essa cláusula constitucional para sustentar deveres positivos de implementação e operacionalização de instrumentos de política climática, especialmente quando a omissão estatal frustra a finalidade de mecanismos legalmente instituídos.

Nesse sentido, a ADPF 708 constitui precedente emblemático ao reconhecer que a inércia do Poder Executivo na operacionalização do Fundo Clima configurava omissão inconstitucional e violação de direitos fundamentais, em alinhamento com compromissos internacionais do Acordo de Paris. O julgamento reforçou a tese de que instrumentos climáticos não podem ser neutralizados por inação administrativa, e que a gestão pública ambiental está submetida a parâmetros de juridicidade reforçada, especialmente quando envolve proteção de direitos e justiça intergeracional (Setzer; Higham, 2023). A decisão também evidencia a crescente abertura do controle jurisdicional para políticas climáticas, com foco na efetividade de instrumentos e no dever de implementação.

A articulação entre dever de proteção, precaução e solidariedade intergeracional estrutura, assim, uma dogmática constitucional climática em construção, na qual o meio ambiente e, de modo específico, a estabilidade climática, deixa de ser tratado apenas como bem difuso e passa a integrar o núcleo essencial de direitos fundamentais e deveres estatais. Essa reorientação é compatível com a proposta do Direito do Sistema Terrestre, que concebe o clima como condição estruturante da ordem constitucional e da própria continuidade da vida humana em padrões minimamente dignos (Kotzé, 2019). Nesse enquadramento, a litigância climática não apenas aplica o direito vigente: ela reinterpreta categorias jurídicas tradicionais à luz do Antropoceno, incorporando ciência do clima, risco sistêmico e limites planetários como parâmetros de racionalidade normativa.

No plano estratégico, a litigância climática tem sido descrita por tipologias que evidenciam sua pluralidade de objetivos, réus, causas de pedir e efeitos institucionais. Setzer e Higham (2023) propõem uma categorização abrangente que permite compreender o alcance e a função social dessas ações, destacando: (i) *government framework cases*, que contestam insuficiência de políticas nacionais e buscam metas compatíveis com o Acordo de Paris; (ii) *corporate framework cases*, voltadas à contestação de planos de descarbonização corporativa e de estratégias de mitigação inadequadas; (iii) ações de *integrating climate considerations,* que exigem

incorporação de critérios climáticos em decisões administrativas e licenciamento; (iv) *turning off the taps,* que incidem sobre fluxos financeiros e financiamento de atividades intensivas em carbono; (v) *failure-to-adapt,* que denunciam omissões em adaptação; (vi) *polluter pays,* orientadas por responsabilização e reparação associadas a emissões e danos climáticos; (vii) *climate-washing*, contra alegações enganosas e *greenwashing*; e (viii) *personal responsibility*, que buscam responsabilização individual de dirigentes públicos ou privados (Setzer; Higham, 2023).

Essa tipologia confirma que a litigância climática não é homogênea: ela compreende ações de controle de políticas públicas, disputas regulatórias, contencioso corporativo, litígios financeiros e demandas voltadas a práticas informacionais e de transparência. O eixo comum, porém, é o deslocamento da litigância ambiental clássica, centrada em reparação de danos pontuais, para litígios de natureza estrutural e sistêmica, orientados à transformação de políticas, ao reordenamento de incentivos econômicos e à redefinição de padrões empresariais de governança e diligência (Peel; Osofsky, 2022). Em termos funcionais, trata-se de litígios que buscam efeitos além das partes, influenciando padrões regulatórios, condutas setoriais e expectativas normativas.

Os casos de maior impacto, ademais, tendem a combinar argumentos constitucionais, direitos humanos e evidências científicas, produzindo um corpo de jurisprudência transnacional em consolidação. A literatura sustenta que a litigância climática estratégica opera simultaneamente em três níveis. No nível normativo, reinterpreta obrigações legais existentes à luz da ciência climática e do risco sistêmico; no nível político-institucional, pressiona agendas legislativas e regulatórias e induz reorganização administrativa; e, no nível simbólico, constrói narrativas de justiça climática, equidade intergeracional e responsabilidade coletiva, ampliando o custo social e reputacional da inação (Voigt, 2020).

Em suma, a litigância climática representa uma inflexão paradigmática do direito público e privado na era do Antropoceno: ao exigir coerência entre metas climáticas, direitos fundamentais e políticas públicas efetivas, ela densifica deveres de proteção e diligência, internaliza ciência do clima como parâmetro jurídico e reconfigura a própria noção de responsabilidade estatal e corporativa perante gerações presentes e futuras (Kotzé, 2019; Voigt, 2020; Peel; Osofsky, 2022; Setzer; Higham, 2023; Schmidt; Barbosa, 2022).

## 5. O PAPEL DOS TRIBUNAIS NA CRISE CLIMÁTICA E NA GOVERNANÇA GLOBAL

Nas últimas décadas, tribunais nacionais, cortes regionais e instâncias internacionais têm assumido centralidade crescente na governança climática global, atuando como arenas de controle de suficiência normativa, responsabilização por omissões e conformação de padrões jurídicos aplicáveis à ação estatal e à conduta corporativa. Esse deslocamento institucional decorre da intensificação do risco climático como fenômeno sistêmico, transfronteiriço, cumulativo e de causalidade complexa, e da consequente reconfiguração das relações entre direito, política e ciência, na qual a jurisdição passa a operar como vetor de indução de políticas públicas, de correção de déficits regulatórios e de estabilização de expectativas normativas em torno de metas de mitigação e adaptação (Kotzé *et al.*, 2024).

O incremento quantitativo e qualitativo da litigância climática após o Acordo de Paris evidencia que o Judiciário vem se tornando um ator normativo relevante na definição de parâmetros de responsabilidade climática e na densificação de deveres correlatos à proteção de direitos fundamentais. A duplicação do número de casos, sobretudo desde 2015, sinaliza que o contencioso climático evoluiu de disputas ambientais pontuais para litígios estruturais voltados ao redesenho de políticas, à imposição de metas verificáveis e ao controle de coerência entre compromissos internacionais, legislação interna e implementação administrativa (Setzer; Higham, 2023). Essa expansão também se conecta ao amadurecimento de uma justiça climática transnacional, que busca equilibrar deveres de mitigação com proteção de direitos, proporcionalidade temporal e equidade intergeracional, em múltiplas jurisdições.

Do ponto de vista funcional, a atuação judicial contemporânea em matéria climática pode ser descrita por três papéis principais: (i) controle de omissão e de insuficiência, quando o tribunal examina se o Estado adotou medidas minimamente adequadas à magnitude do risco; (ii) responsabilização e dever de justificar, impondo ao Estado e a corporações a obrigação de fundamentar escolhas diante de evidências científicas e metas públicas; e (iii) produção normativa indireta, na medida em que decisões judiciais fixam standards de diligência, transparência e governança, com efeitos irradiantes sobre políticas setoriais, mercados e cadeias produtivas (Kotzé *et al.*, 2024; Voigt, 2020).

Casos paradigmáticos ilustram a capacidade do Judiciário de converter compromissos climáticos e direitos fundamentais em obrigações concretas. Em *Urgenda Foundation v. The*

*Netherlands* (2019), a Suprema Corte dos Países Baixos determinou que o Estado deveria reduzir emissões em 25% até 2020, em relação a 1990, reconhecendo que a insuficiência de medidas de mitigação violava deveres de proteção associados a direitos fundamentais sob a Convenção Europeia de Direitos Humanos (Setzer; Higham, 2023). A relevância do precedente reside não apenas na imposição de uma meta quantitativa, mas no reconhecimento de que a omissão climática estatal pode constituir violação de direitos, sujeita a controle jurisdicional de suficiência.

De modo análogo, em *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell* (2021), o Tribunal Distrital de Haia determinou que a empresa reduzisse suas emissões de $CO_2$ em 45% até 2030, com base em um arcabouço de "dever de cuidado" e na interface com direitos humanos. O caso é emblemático por consolidar a transição de uma governança climática centrada no Estado para uma governança policêntrica, em que corporações passam a ser tratadas como destinatárias de deveres de diligência climática, dado seu papel causal, sua capacidade de influenciar trajetórias de emissões e sua inserção em cadeias de valor de alto carbono (Peel; Osofsky, 2022). Nesse movimento, tribunais reposicionam a fronteira entre responsabilidade pública e privada, ampliando a noção de *accountability* climática e redistribuindo encargos de mitigação em função de poder econômico e capacidade de agir.

O resultado é a consolidação da litigância climática como instrumento central de *accountability*, apto a permitir que cidadãos, organizações e comunidades demandem coerência entre políticas e práticas, públicas e corporativas, e as metas do Acordo de Paris, inclusive quando os mecanismos políticos tradicionais se mostram capturados, lentos ou insuficientes (Kotzé *et al.*, 2024). Ao interpretar normas ambientais à luz de direitos humanos, tribunais deixam de atuar apenas como árbitros de conflitos individuais e passam a operar como instâncias de governança global, com capacidade de produzir efeitos regulatórios indiretos e de induzir mudanças institucionais.

Essa transformação dialoga com a construção teórica do "Direito do Sistema Terrestre" (*Earth System Law*), que propõe uma arquitetura jurídica adequada ao Antropoceno, fundada na interdependência entre sistemas sociais e ecológicos e na necessidade de governança multiescalar, do local ao planetário (Kotzé, 2019; Biermann, 2020). Ao contrário do direito ambiental tradicional, frequentemente fragmentado e setorial, essa abordagem busca alinhar o ordenamento jurídico às dinâmicas do sistema planetário, incorporando evidências científicas sobre limites ecológicos, pontos de inflexão e riscos sistêmicos. Trata-se de um paradigma

transdisciplinar, que reconecta ciência do clima, ética intergeracional e teoria jurídica, questionando premissas clássicas do direito constitucional e internacional e reposicionando a estabilidade climática como condição de possibilidade para a fruição de direitos (Kotzé; French, 2018).

Nesse quadro, tribunais podem operar como intérpretes do Sistema Terrestre, traduzindo conhecimento científico em standards jurídicos e em obrigações concretas. O crescente uso de relatórios do IPCC como base de fundamentação e como parâmetro de prova indica a incorporação gradual da ciência climática como fonte epistêmica de racionalidade decisória, especialmente em litígios voltados à suficiência de metas, à distribuição temporal de esforços e à análise de impactos cumulativos. A decisão alemã em *Neubauer et al. v. Germany* (2021), por exemplo, é comumente associada a essa tendência: ao reconhecer que a postergação de esforços compromete liberdades futuras e viola direitos fundamentais, o tribunal adota racionalidade de proporcionalidade temporal e traduz evidências científicas em exigências normativas de ação imediata e planejada (Schmidt; Barbosa, 2022).

A responsabilização judicial, nesse sentido, emerge como mecanismo de contenção de inércias e de correção de déficits de implementação, fortalecendo o princípio da *accountability* ambiental e climática. Ao submeter governos e empresas à obrigação de justificar ações e omissões frente à crise climática, a jurisdição impulsiona transparência, reduz arbitrariedade e limita estratégias de adiamento que transferem custos para o futuro (Voigt, 2020). Em termos institucionais, os efeitos indiretos podem ser relevantes: reformulação legislativa, fortalecimento de agências reguladoras, aprimoramento de sistemas de monitoramento, e incremento de *disclosure* corporativo, especialmente em setores intensivos em carbono (Kotzé *et al*., 2024).

A atuação judicial também se insere em um ambiente de governança climática transnacional, marcado por circulação de argumentos, precedentes e repertórios probatórios entre jurisdições. Essa interação entre atores judiciais, científicos e sociais contribui para a formação de uma jurisprudência transnacional em construção, em diálogo com regimes internacionais como o Acordo de Paris e com parâmetros normativos de direitos humanos (Bodansky, 2020). A noção de "litigância climática planetária" reforça essa leitura ao sugerir que tribunais podem adotar visão holística, integrando limites ecológicos, justiça distributiva e equidade intergeracional como critérios de decisão (Kotzé *et al*., 2024). Casos recentes, como *Notre Affaire à Tous v. France* (2021), também evidenciam a expansão de decisões que reforçam

participação pública e controle democrático sobre políticas climáticas, o que tende a aumentar legitimidade e responsividade das agendas estatais.

Além disso, a jurisdição climática projeta efeitos sobre mercados financeiros e cadeias produtivas. Ações contra empresas de alto carbono e contra práticas de *climate-washing* podem repercutir em valor de mercado, custo de capital, risco reputacional e acesso a financiamento, funcionando como mecanismo de dissuasão econômica e acelerando a transição energética e a reconfiguração de portfólios de investimento (Setzer; Higham, 2023). Nessa dimensão, os tribunais também atuam como catalisadores de disciplina de mercado, na medida em que ampliam risco jurídico de estratégias incompatíveis com descarbonização e com deveres de transparência.

As decisões judiciais em matéria climática, portanto, vêm redefinindo relações de poder entre Estado, mercado e sociedade civil. Ao mesmo tempo em que tensionam a separação clássica de poderes, empoderam novos atores, organizações não governamentais, comunidades tradicionais e movimentos juvenis, que passam a ocupar espaço político por meio da via judicial, especialmente quando canais legislativos e executivos são insuficientes ou capturados (Peel; Osofsky, 2022). Esse fenômeno contribui para uma espécie de "constitucionalização do clima", pela qual estabilidade climática e proteção ambiental se tornam parâmetros de controle de juridicidade e de legitimidade de políticas públicas, ancorados em direitos e deveres intergeracionais (Voigt, 2020).

Em síntese, o papel dos tribunais na crise climática e na governança global revela uma transformação dogmática e institucional: (i) o clima passa a ser tratado como condição estruturante de direitos fundamentais; (ii) a inação e a insuficiência tornam-se juridicamente sindicáveis; e (iii) padrões de diligência climática tendem a irradiar-se para o setor privado, reconfigurando deveres de cuidado e governança corporativa (Kotzé et al., 2024; Voigt, 2020; Peel; Osofsky, 2022). Nesse cenário, o Judiciário emerge como guardião das condições de habitabilidade planetária, e a litigância climática opera não apenas como instrumento de contenção de omissões, mas como mecanismo de reorganização normativa no Antropoceno, aproximando ciência, ética e justiça para assegurar sobrevivência coletiva e equidade intergeracional (Kotzé, 2019; Biermann, 2020; Bodansky, 2020; Schmidt; Barbosa, 2022; Setzer; Higham, 2023).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise climática, enquanto fenômeno sistêmico e cumulativo, representa um ponto de inflexão normativo para o direito público e privado e, simultaneamente, um teste de estresse para a governança corporativa global. Ao tornar visíveis as interdependências entre estabilidade climática, direitos fundamentais e integridade dos ecossistemas, ela desloca a agenda socioambiental do campo do "desejável" para o campo do "necessário", exigindo que Estados e empresas internalizem, com densidade jurídica e operacional, deveres de prevenção, mitigação, adaptação e reparação. Nesse quadro, a articulação entre Responsabilidade Social Corporativa (RSC), Empresas e Direitos Humanos e ESG deixa de ser mera convergência discursiva e passa a constituir condição de coerência institucional: a sustentabilidade que se pretende efetiva não se sustenta sem direitos; e a proteção de direitos, por sua vez, torna-se impraticável sem a estabilização climática.

O percurso desenvolvido ao longo do trabalho evidencia que a integração entre RSC, direitos humanos e ESG é indispensável, mas não automática. Ela demanda enfrentar tensões conceituais e institucionais que, se não forem reconhecidas e superadas, convertem "sustentabilidade" em retórica e "responsabilidade" em gestão reputacional. Entre tais tensões, destacam-se: (i) a natureza historicamente voluntária da RSC e seu risco de captura por estratégias de legitimação simbólica; (ii) a financeirização do ESG e a tendência de reduzir conteúdos substantivos, justiça socioambiental, dignidade humana, proteção de comunidades, a métricas de risco e retorno; e (iii) a fragmentação temática que dissocia clima, território, trabalho, governança e reparação, invisibilizando populações vulneráveis e produzindo transições ecológicas socialmente regressivas. Esses limites não significam a inutilidade dos marcos; ao contrário, indicam que sua efetividade depende de ancoragem ética e jurídica, de controles de qualidade e de mecanismos concretos de *accountability*.

A maturidade contemporânea da governança corporativa exige, portanto, uma reorientação estrutural: sair de modelos centrados em compromissos reputacionais e em *disclosure* seletivo para regimes de diligência, governança e transparência materialmente verificáveis. Isso implica reconhecer que impactos climáticos e socioambientais não são efeitos colaterais externos ao negócio, mas riscos e danos produzidos por modelos de produção e decisão. Implica, ainda, converter políticas corporativas em deveres operacionais: mapear impactos e riscos em toda a cadeia de valor; estabelecer metas climáticas consistentes com a ciência; criar controles internos, incentivos e responsabilização; garantir mecanismos de

remediação acessíveis; e manter rastreabilidade e auditabilidade de dados. Sem esses elementos, RSC e ESG permanecem vulneráveis ao *greenwashing* e à insuficiência material, com alto risco de exposição regulatória, reputacional e judicial.

Nesse ponto, a litigância climática emerge como eixo estruturante do novo ambiente normativo. Ela inaugura, com crescente intensidade, um modelo de jurisdição constitucional ambiental no qual o direito ao clima estável e à proteção ambiental efetiva passa a ser tratado como interesse juridicamente exigível, capaz de acionar deveres positivos de proteção, planejamento e implementação. A litigância climática não se limita a contestar danos pontuais; ela passa a questionar insuficiências estruturais de políticas públicas, lacunas regulatórias, metas inadequadas e estratégias corporativas incompatíveis com trajetórias de descarbonização. Em termos dogmáticos, esse movimento sinaliza uma mudança de paradigma: a proteção climática deixa de ser compreendida como agenda programática e passa a integrar o núcleo de deveres constitucionais e de proteção de direitos fundamentais, com projeção direta sobre deveres de governança.

A análise do papel dos tribunais evidencia que o Judiciário tem operado como instância de controle de suficiência e de coerência, exigindo justificativas racionais e compatibilidade entre metas públicas, evidências científicas e compromissos internacionais. Ao fazê-lo, os tribunais não "substituem" o legislador ou o administrador na escolha de políticas públicas; eles delimitam o espaço constitucional do possível, fixando parâmetros mínimos de proteção, vedando a inércia estratégica e impedindo que a postergação de esforços transfira ônus desproporcionais às gerações futuras. A atuação judicial, nesses casos, configura mecanismo legítimo de *accountability* ecológica e climática, compatível com a separação de poderes quando compreendida como garantia de direitos e controle de omissão ou insuficiência, e não como formulação primária de políticas.

Os precedentes e tendências analisados também confirmam que a litigância climática se consolidou como componente essencial da arquitetura de governança climática global, com efeitos que extrapolam o caso concreto. Ela produz impactos normativos, ao densificar padrões de diligência e deveres de cuidado; produz impactos político-institucionais, ao induzir reformas legislativas, aprimorar instrumentos de implementação e fortalecer capacidades regulatórias; e produz impactos simbólicos, ao organizar narrativas públicas de justiça climática, aumentar custos sociais da inação e ampliar o controle democrático sobre escolhas que afetam a habitabilidade planetária. Nesse ambiente, a inércia estatal diante da emergência climática tende

a ser reinterpretada como violação de direitos fundamentais, e o Judiciário assume o papel de garantidor último da justiça intergeracional e da sustentabilidade democrática.

Ao mesmo tempo, a expansão da litigância climática revela sua complexidade crescente: trata-se de um campo intrinsecamente interdisciplinar, no qual a argumentação jurídica dialoga com ciência do clima, economia política, governança regulatória e finanças sustentáveis. Essa complexidade exige do direito ferramentas adequadas para lidar com causalidade difusa, riscos acumulativos, incertezas científicas e impactos distributivos, bem como métodos de prova e padrões decisórios capazes de traduzir evidências científicas em deveres jurídicos sem perder segurança e legitimidade. É nesse ponto que propostas como o Direito do Sistema Terrestre oferecem contribuição relevante: ao reconhecer limites ecológicos e dinâmicas planetárias como condicionantes do próprio constitucionalismo, esse paradigma reforça que o direito do Antropoceno precisa ser estruturado para prevenir colapsos sistêmicos, e não apenas reparar danos já consolidados.

Diante desse cenário, a integração entre RSC, ESG e direitos humanos deve ser compreendida como agenda de transformação institucional, e não como harmonização retórica. Essa integração exige, ao menos, quatro movimentos convergentes. Primeiro, reorientar o ESG para métricas substantivas, conectadas a direitos e a impactos reais sobre comunidades e ecossistemas, com padronização metodológica e verificação independente, reduzindo a margem para manipulação narrativa e *cherry-picking* de indicadores. Segundo, fortalecer a regulação e a responsabilização, ampliando deveres vinculantes de diligência em direitos humanos e meio ambiente, com mecanismos efetivos de reparação e acesso à justiça, para reduzir assimetrias regulatórias e neutralizar a lógica do "cumprimento por aparência". Terceiro, institucionalizar participação social e inclusão de comunidades afetadas em processos decisórios, monitoramento e remediação, condição de legitimidade e efetividade, especialmente em territórios vulnerabilizados. Quarto, fomentar coordenação multissetorial e multiescalar (Estados, organismos multilaterais, setor privado e sociedade civil), assegurando coerência entre compromissos internacionais, políticas nacionais e padrões corporativos.

Em síntese, a crise climática redefiniu a gramática do direito e da governança. A litigância climática deixa de ser mero instrumento de contestação e se afirma como mecanismo estruturante de governança ambiental, capaz de induzir padrões de diligência, transformar políticas públicas, disciplinar condutas corporativas e fortalecer a democracia ambiental. A convergência robusta entre RSC, ESG e direitos humanos, ancorada em deveres verificáveis,

participação social e regulação efetiva, configura o caminho mais consistente para uma ética empresarial adequada ao século XXI, orientada por responsabilidade, transparência e compromisso com a dignidade humana e a integridade ecológica. Nesse horizonte, tribunais, ciência e sociedade civil tornam-se coautores de uma governança climática mais equitativa e efetiva, destinada não apenas a gerir riscos, mas a assegurar as condições de habitabilidade planetária e de justiça intergeracional que sustentam a própria ideia de Estado de Direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS


BACKER, Larry Cata. Economic Globalization and the Rise of Efficient Systems of Global Private Lawmaking: Wal-Mart as Global Legislator. Connecticut Law Review, v. 39, n. 4, 2017.

BAUMANN-PAULY, Dorothée; NOLAN, Justine (orgs.). Business and Human Rights: From Principles to Practice. London: Routledge, 2016.

BANERJEE, Subhabrata. Corporate Social Responsibility: The Good, the Bad and the Ugly. Critical Sociology, v. 34, n. 1, p. 51–79, 2008.

BODANSKY, Daniel. The Art and Craft of International Environmental Law. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2020.

CARROLL, Archie B. Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct. Business & Society, v. 38, n. 3, p. 268–295, 1999.

ECCLES, Robert; KLIMENKO, Svetlana. The Investor Revolution: Shareholders Leading on Sustainability. Harvard Business Review, 2019.

FRIEDE, Gunnar; BUSCH, Timo; BASSEN, Alexander. ESG and Financial Performance: Aggregated Evidence from More than 2000 Empirical Studies. Journal of Sustainable Finance & Investment, v. 5, n. 4, p. 210–233, 2015.

KOTSANTONIS, Sakis; PINNEY, Christopher; SERAFEIM, George. ESG Integration in Investment Management: Myths and Realities. Journal of Applied Corporate Finance, v. 28, n. 2, p. 10–16, 2016.

KOTZÉ, Louis J. Earth System Law: Standing on the Precipice of the Anthropocene. Transnational Environmental Law, v. 8, n. 1, p. 1–25, 2019.

KOTZÉ, Louis J. et al. Climate Change Litigation and the Role of Courts in Earth System Governance. Global Policy, v. 15, p. 5–22, 2024. DOI: 10.1111/1758-5899.13291.

LABDH/UFU. Relatório sobre Responsabilidade Corporativa e Direitos Humanos. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2022. Disponível em: https://www.labdireitoshumanos.org/capacitacao/estudos/2021-2-GE-Direitos-Humanos-Empresa-e-Sustentabilidade. Acesso em: 05 set. 2025.

MCBARNET, Doreen; VOICULESCU, Aurora; CAMPBELL, Tom (Ed.). The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MARTIN-ORTEGA, Olga. Human Rights Due Diligence for Corporations: From Voluntary Standards to Hard Law at Last? Netherlands Quarterly of Human Rights, v. 32, n. 1, p. 33–59, 2014.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

RAMASASTRY, Anita. Corporate Accountability and Human Rights in the Age of ESG. Harvard International Law Journal, v. 62, n. 2, 2021.

RUGGIE, John. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. New York: United Nations, 2011.

SANTORO, Michael A. Profits and Principles: Global Capitalism and Human Rights in China. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

SCHMIDT, Lutz; BARBOSA, Mariana. Proteção Climática: fundamentos da litigância nos casos alemão e brasileiro. Revista de Direito Ambiental Comparado, v. 9, n. 2, 2022, p. 1-20.

SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 2023.

VOIGT, Christina. International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy. Review of European, Comparative & International Environmental Law, v. 29, n. 2, p. 227–239, 2020.

WETTSTEIN, Florian. CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide. Business Ethics Quarterly, v. 22, n. 4, p. 739–770, 2012.

# INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA AMAZÔNIA

*Ineffectiveness of public policies in protecting the fundamental rights of children and adolescents in the Amazon*

**Gabriel Cesar Fernandes Coêlho**[1]
Universidade Federal do Amazonas

DOI: https://doi.org/10.62140/GCFC311267842

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Amazônia, infância e vulnerabilidades estruturais; 3. Pobreza multidimensional e violências como evidências da inefetividade Estatal; 4. Fatores que explicam a baixa efetividade das políticas públicas; 5. Diretrizes para uma proteção integral territorializada; Considerações Finais.

**Resumo:** O artigo examina a inefetividade das políticas públicas destinadas à proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes na Amazônia brasileira, tomando como eixo analítico a doutrina da proteção integral, a prioridade absoluta prevista no art. 227 da Constituição de 1988 e os parâmetros do Estatuto da Criança e do Adolescente. Parte-se da hipótese de que a violação persistente de direitos nessa região não decorre apenas da pobreza material, mas da conjugação entre desigualdades territoriais, raciais e institucionais, agravadas por um modelo de formulação estatal que frequentemente invisibiliza povos e comunidades tradicionais. Adota-se metodologia qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, baseada em literatura interdisciplinar, relatórios do UNICEF, dados da Fundação Abrinq, estudos sobre saneamento, educação e infância amazônica, além de referências normativas nacionais. Os resultados evidenciam que a região apresenta indicadores críticos de violação de direitos fundamentais à renda, água, saneamento, moradia, educação, conectividade e proteção contra o trabalho infantil e as diversas formas de violência, com incidência desproporcional sobre crianças negras, indígenas, ribeirinhas e residentes em municípios rurais e de fronteira. Demonstra-se que a baixa efetividade das políticas públicas decorre, entre outros fatores, do subfinanciamento, da fragmentação administrativa, da insuficiência da presença estatal contínua, da desconsideração da territorialidade amazônica e da incorporação ainda incipiente da variável climática e ambiental na agenda da infância. Conclui-se que a proteção dos direitos fundamentais na Amazônia exige políticas intersetoriais, territorializadas, racialmente sensíveis, climaticamente orientadas e construídas com participação comunitária, sob pena de perpetuação de um quadro de exclusão incompatível com a Constituição, com o ECA e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
**Palavras-chave:** Políticas públicas; Direitos fundamentais; Crianças e adolescentes; Amazônia.

**Abstract:** This article examines the ineffectiveness of public policies aimed at protecting the fundamental rights of children and adolescents in the Brazilian Amazon, using as analytical parameters the doctrine of integral protection, the principle of absolute priority established by article 227 of the 1988 Constitution, and the Brazilian Child and Adolescent Statute. The central

hypothesis is that the persistent violation of rights in the region does not stem solely from material poverty, but from the interaction between territorial, racial, and institutional inequalities, intensified by a state model that often renders traditional peoples and communities invisible. The study adopts a qualitative methodology based on bibliographic and documentary research, drawing on interdisciplinary literature, UNICEF reports, data from Fundação Abrinq, studies on sanitation, education, and Amazonian childhood, as well as national legal sources. The findings show critical indicators of deprivation in income, water, sanitation, housing, education, connectivity, and protection against child labour and different forms of violence, with disproportionate impact on Black, Indigenous, riverside children and adolescents, and on those living in rural and border municipalities. The article argues that the low effectiveness of public policies results from underfunding, administrative fragmentation, insufficient continuous state presence, disregard for the specific territorial conditions of the Amazon, and the still limited incorporation of climate and environmental variables into childhood policies. It concludes that the protection of fundamental rights in the Amazon requires intersectoral, territorialized, racially sensitive, climate-oriented public policies built with community participation, otherwise structural exclusion will remain incompatible with the Constitution, the Child and Adolescent Statute, and the Sustainable Development Goals.
**Keywords:** Public policies; Fundamental rights; Children and adolescents; Amazon.

## 1. Introdução

A proteção integral da criança e do adolescente, alçada a prioridade absoluta pela Constituição da República de 1988 e densificada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, impõe ao Estado, à família e à sociedade o dever jurídico de assegurar, com precedência material e procedimental, direitos 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. Na Amazônia, porém, a distância entre a normatividade protetiva e a realidade social permanece expressiva. Em uma região atravessada por grandes distâncias, baixa densidade demográfica, precariedade de infraestrutura, múltiplos pertencimentos étnicos e intensa pressão ambiental e fundiária, a infância e a adolescência experimentam violações reiteradas e sobrepostas de direitos, revelando um quadro de inefetividade estatal que não pode ser explicado por indicadores econômicos isolados.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em compreender por que, apesar da ampla moldura constitucional e infraconstitucional de proteção, as políticas públicas voltadas à infância e à adolescência permanecem insuficientes para assegurar patamares mínimos de concretização de direitos fundamentais na Amazônia. Sustenta-se que a inefetividade decorre de um conjunto de fatores estruturais: subfinanciamento de políticas sociais, fragmentação administrativa, baixa capilaridade da presença estatal, desenho institucional pouco sensível à

territorialidade amazônica e invisibilização histórica de povos e comunidades tradicionais nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O objetivo geral é analisar criticamente a inefetividade das políticas públicas de proteção da infância e da adolescência na Amazônia. Como objetivos específicos, busca-se: identificar vulnerabilidades estruturais que marcam a região; examinar indicadores de privação multidimensional e de violência; e propor diretrizes normativas e institucionais capazes de orientar respostas estatais mais adequadas. Metodologicamente, adota-se pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, com base em literatura interdisciplinar, em dados e relatórios produzidos por organismos nacionais e internacionais e em referenciais normativos brasileiros. A hipótese central é que, sem territorialização, intersetorialidade e sensibilidade étnico-racial e climática, a política pública amazônica tende a reproduzir exclusão em vez de reduzi-la.

## 2. Amazônia, infância e vulnerabilidades estruturais

A Amazônia não pode ser tratada como simples espaço geográfico homogêneo ou mero reservatório de recursos naturais. A chamada Amazônia Legal é uma construção político-administrativa ampla, formada por 772 municípios situados em nove unidades da Federação, marcada por diversidade ecológica, sociocultural e econômica (UNICEF, 2025). Nesse território convivem crianças e adolescentes indígenas, quilombolas, ribeirinhos, camponeses e moradores de periferias urbanas, inseridos em modos de vida profundamente vinculados aos rios, às florestas e às formas comunitárias de existência. Essa pluralidade exige leitura jurídica que reconheça a centralidade do território e da diferença na conformação dos direitos fundamentais.

As condições concretas de vida na região revelam, todavia, obstáculos persistentes ao acesso universal a serviços públicos essenciais. Em numerosas localidades, o deslocamento até centros urbanos depende exclusivamente de transporte fluvial e pode durar horas ou dias. Comunidades ribeirinhas encontram-se dispersas por extensas áreas de baixa densidade demográfica, frequentemente sem saneamento adequado, energia regular, água tratada ou equipamentos públicos próximos (GAMA et al., 2018). A infraestrutura escolar e de saúde acompanha essa precariedade, o que afeta de forma direta o desenvolvimento infantil e a fruição de direitos básicos.

A literatura sobre infâncias amazônicas também evidencia que meninos e meninas participam intensamente da vida comunitária, com experiências cotidianas ligadas aos saberes do território, às dinâmicas familiares e às práticas de subsistência (SANTOS; OLIVEIRA, 2018; TEIXEIRA; ALVES, 2008). Essa realidade, entretanto, costuma ser apreendida por políticas públicas concebidas a partir de parâmetros urbanos e padronizados, que desconsideram tempos, distâncias, sazonalidades e especificidades culturais. O resultado é a produção de uma cidadania hierarquizada: embora formalmente titulares dos mesmos direitos, crianças e adolescentes amazônicos enfrentam barreiras materiais e simbólicas que tornam a promessa constitucional significativamente menos acessível.

A dimensão étnico-racial aprofunda esse quadro. Crianças indígenas e negras acumulam desvantagens em praticamente todas as dimensões examinadas por estudos recentes sobre pobreza multidimensional, o que demonstra que a desigualdade amazônica não é apenas regional, mas também racializada (UNICEF, 2023). Em tal contexto, o princípio da igualdade material demanda políticas diferenciadas, aptas a reconhecer situações historicamente desiguais e a produzir tratamento proporcional à vulnerabilidade vivida. Quando a ação estatal ignora esse dado, converte neutralidade aparente em reprodução de injustiças estruturais.

## 3. Pobreza multidimensional e violências como evidências da inefetividade estatal

A inefetividade das políticas públicas na Amazônia torna-se particularmente nítida quando se observam os indicadores de pobreza multidimensional na infância e na adolescência. Estudo do UNICEF mostra que, em 2019, seis unidades da Federação registravam mais de 90% de crianças e adolescentes privados de pelo menos um direito fundamental, incluindo estados da Região Norte como Amapá, Pará e Rondônia (UNICEF, 2023). A privação atinge os direitos fundamentais à renda, alimentação, educação, moradia, água, saneamento e acesso à informação, revelando que o déficit de proteção não é pontual, mas sistêmico.

No campo do direito fundamental à renda, os estados do Maranhão e do Amazonas apresentaram, respectivamente, 69,3% e 65,4% de crianças e adolescentes privados de uma renda mínima em 2019 (UNICEF, 2023). A insuficiência econômica repercute diretamente sobre a alimentação e sobre a capacidade das famílias de garantir padrões mínimos de bem-estar. A insegurança alimentar incide de modo mais severo sobre domicílios rurais, famílias

chefiadas por mulheres e grupos racialmente vulnerabilizados, o que evidencia a conexão entre pobreza, gênero, raça e território. Não se trata, portanto, de carência eventual, mas de vulnerabilidade social produzida e reproduzida por políticas insuficientes de transferência de renda, abastecimento, nutrição e proteção social.

Em matéria do direitos fundamental à educação, as desigualdades regionais permanecem agudas. Dados recentes apontam agravamento de indicadores de analfabetismo e severas limitações na infraestrutura das escolas amazônicas, sobretudo nas ribeirinhas, muitas das quais funcionam sem laboratórios, bibliotecas, acesso seguro à água ou transporte adequado para estudantes (ALENCAR; COSTA, 2021; UNICEF, 2022; UNICEF, 2023). Quando a escola não dispõe de condições mínimas de funcionamento, a garantia formal do direito à educação perde densidade concreta. A educação escolar indígena e comunitária, por sua vez, demanda projetos de futuro construídos a partir das realidades locais, e não a simples replicação de modelos externos (ABBONIZIO; GHANEM, 2016).

A precariedade do acesso ao direito fundamental à água e ao saneamento confirma a persistência de um déficit civilizatório incompatível com a prioridade absoluta da infância. Em 2020, Amazonas e Maranhão figuravam entre os estados com maiores percentuais de crianças e adolescentes privados de acesso à água, enquanto, no saneamento, os índices mais elevados concentravam-se no Norte e no Nordeste (UNICEF, 2023). O subinvestimento histórico nessas áreas produz efeitos em cascata sobre saúde, frequência escolar, segurança alimentar e dignidade humana. As internações por doenças de veiculação hídrica são expressivamente mais elevadas na Região Norte, revelando como a omissão estatal em infraestrutura básica impacta o corpo infantil de forma imediata (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2021; UNICEF, 2023).

Também no direito fundamental de acesso à informação e à conectividade a Amazônia ocupa posição de desvantagem. Enquanto em unidades federativas mais estruturadas menos de 3% das crianças e dos adolescentes apresentavam privação de acesso à informação em 2020, no Amazonas o percentual superava 20% (UNICEF, 2023). A exclusão digital, em contexto de serviços públicos crescentemente mediados por tecnologias, amplia desigualdades educacionais e limita o acesso a oportunidades, à participação social e a políticas de cidadania.

No âmbito do direito fundamental à proteção contra a exploração e a violência, o quadro é ainda mais grave. A Amazônia Legal registra crescimento expressivo de estupros, maus-tratos e mortes violentas intencionais contra crianças e adolescentes, com maior exposição de meninas,

adolescentes, populações indígenas e moradores de áreas rurais e de fronteira (UNICEF, 2025). Entre 2021 e 2023, houve 2.998 vítimas de mortes violentas intencionais entre 0 e 19 anos, 31.819 vítimas de estupro ou estupro de vulnerável e 10.125 vítimas de maus-tratos na região (UNICEF, 2025). A letalidade policial, os conflitos fundiários, a presença do crime organizado, a exploração sexual e a baixa densidade dos serviços de proteção compõem um ambiente de risco estrutural que torna a infância amazônica especialmente exposta. Quando o Estado comparece de forma episódica, desarticulada ou exclusivamente repressiva, ele falha em cumprir a função constitucional de proteção integral.

## 4. Fatores que explicam a baixa efetividade das políticas públicas

A persistência de indicadores tão adversos permite afirmar que o problema amazônico não reside apenas na insuficiência quantitativa de políticas públicas, mas na inadequação qualitativa de seu desenho institucional. Em primeiro lugar, há um descompasso entre a territorialidade amazônica e a forma de organização dos serviços públicos. A lógica administrativa tradicional, centrada em equipamentos fixos, calendários homogêneos e cobertura territorial presumidamente contínua, mostra-se incapaz de responder a realidades marcadas por dispersão populacional, sazonalidade dos rios, comunidades de difícil acesso e longos deslocamentos. Políticas formuladas sem considerar esses fatores tendem a produzir cobertura formal e acesso material precário.

Em segundo lugar, observa-se subfinanciamento crônico de áreas essenciais à infância, especialmente saneamento, educação básica, conectividade e proteção social. A desigualdade de investimentos em saneamento ilustra bem o problema: enquanto algumas unidades da Federação apresentam níveis significativamente superiores de aporte anual por habitante, estados amazônicos operam com valores muito inferiores, o que perpetua déficits de infraestrutura e seus impactos sanitários e sociais (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2021; UNICEF, 2023). Sem financiamento adequado, a prioridade absoluta constitucional converte-se em promessa normativa de baixa densidade executiva.

Em terceiro lugar, a fragmentação institucional compromete a efetividade da proteção. A concretização dos direitos fundamentais da criança e do adolescente exige coordenação entre saúde, educação, assistência social, segurança pública, saneamento, transporte, justiça e meio ambiente. Na prática, contudo, prevalecem ações setoriais, descontínuas e pouco integradas. O

efeito dessa fragmentação é a transferência do ônus da articulação para famílias e comunidades que já se encontram vulnerabilizadas. Em contextos amazônicos, nos quais a distância física entre serviços é elevada, a desarticulação institucional tem impacto ainda mais severo.

Outro fator decisivo é a invisibilização histórica das populações amazônicas nos processos de formulação de políticas. O olhar naturalista ou meramente economicista sobre a Amazônia tende a destacar a floresta e seus recursos, mas não os sujeitos que nela vivem e constroem formas próprias de sociabilidade (CRUZ, 2008). Quando povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e populações periféricas não participam efetivamente da definição das prioridades públicas, o resultado costuma ser a adoção de soluções exógenas e pouco aderentes às dinâmicas locais. A consequência é baixa apropriação comunitária, reduzida efetividade e persistência de assimetrias.

Por fim, a variável climática e ambiental ainda é insuficientemente incorporada às políticas de infância. Crianças e adolescentes são desproporcionalmente afetados por secas, enchentes, contaminação hídrica, queimadas, insegurança alimentar e doenças sensíveis à degradação ambiental, mas permanecem quase ausentes do centro da legislação e dos programas climáticos brasileiros (UNICEF, 2022). Em uma região como a Amazônia, a desconexão entre política ambiental e política de proteção da infância representa grave falha institucional. A proteção integral, para ser efetiva, precisa compreender que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição de possibilidade dos demais direitos fundamentais.

## 5. Diretrizes para uma proteção integral territorializada

O enfrentamento da inefetividade das políticas públicas na Amazônia exige mudança de paradigma. A primeira diretriz consiste na territorialização das ações estatais. Isso significa planejar serviços públicos a partir das distâncias reais, das rotas fluviais, da sazonalidade climática, da distribuição populacional e das especificidades culturais de cada contexto. Em vez de importar modelos administrativos uniformes, é necessário desenhar arranjos móveis, intermitentes e comunitariamente pactuados, capazes de alcançar populações ribeirinhas, indígenas, quilombolas e rurais com regularidade e previsibilidade.

A segunda diretriz é a intersetorialidade vinculante. Não basta recomendar cooperação entre órgãos; é preciso estabelecer mecanismos normativos, orçamentários e informacionais que

obriguem a atuação coordenada das políticas de saúde, educação, assistência social, saneamento, segurança pública e justiça. A proteção integral prevista no art. 227 da Constituição e no ECA não se compatibiliza com respostas fragmentadas. O ciclo de violação de direitos somente pode ser interrompido por intervenções simultâneas, articuladas e monitoráveis.

A terceira diretriz envolve o uso de critérios redistributivos e interseccionais. Crianças e adolescentes indígenas, negros, ribeirinhos, quilombolas, moradores de fronteira e residentes em áreas rurais estão expostos a riscos mais intensos e, por isso, demandam políticas proporcionais à gravidade de suas vulnerabilidades. Igualdade, nesse campo, não significa uniformidade, mas distribuição diferenciada de recursos, capacidades institucionais e atenção pública. A infância amazônica requer, portanto, uma política de prioridade reforçada dentro da própria prioridade absoluta.

A quarta diretriz consiste em integrar proteção social e justiça climática. A crise ambiental não é um tema periférico, mas elemento estruturante da vulnerabilidade de crianças e adolescentes na região. Políticas de água, saneamento, alimentação escolar, saúde básica, prevenção de desastres e adaptação climática devem considerar crianças e adolescentes como sujeitos centrais, e não meros beneficiários indiretos. A proteção da floresta, dos territórios tradicionais e dos bens ambientais, nesse sentido, dialoga diretamente com a proteção do desenvolvimento infantil.

Por fim, impõe-se fortalecer instâncias participativas e sistemas de monitoramento. Conselhos de direitos, escolas, unidades de saúde, organizações comunitárias, lideranças tradicionais e órgãos de justiça precisam operar em rede, com produção de dados territorializados e racialmente desagregados. Sem monitoramento consistente, a política pública permanece refém de diagnósticos genéricos e de baixa capacidade corretiva. Na Amazônia, onde a invisibilidade estatística frequentemente acompanha a invisibilidade política, conhecer melhor é condição para proteger melhor.

## Considerações finais

A análise realizada demonstra que a inefetividade das políticas públicas de proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes na Amazônia não é contingencial nem episódica. Trata-se de fenômeno estrutural, produzido pela interação entre desigualdades

históricas, baixa presença estatal contínua, financiamento insuficiente, fragmentação institucional e inadequação territorial do desenho das políticas. Os dados de pobreza multidimensional e de violência confirmam que a infância amazônica permanece submetida a obstáculos sistemáticos ao acesso aos direitos fundamentais à renda, à alimentação, à educação, à água, ao saneamento, à informação e à proteção contra diferentes formas de exploração e letalidade.

Esse quadro contrasta frontalmente com o modelo constitucional brasileiro, que conferiu à infância e à adolescência um estatuto de prioridade absoluta. Se a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente impõem proteção integral, então a permanência de déficits tão intensos em determinados territórios revela não apenas problema de gestão, mas déficit de justiça constitucional. A Amazônia explicita, em grau elevado, como a universalidade formal dos direitos pode conviver com a seletividade material de sua fruição.

Conclui-se, assim, que a superação desse cenário depende de políticas públicas intersetoriais, territorializadas, racialmente sensíveis, ambientalmente orientadas e construídas com participação efetiva das comunidades amazônicas. Sem essa reorientação, a prioridade absoluta seguirá operando como promessa retórica de alto valor simbólico, porém de baixa capacidade transformadora. Proteger a infância e a adolescência na Amazônia significa, em última análise, medir a própria consistência democrática do Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ABBONIZIO, Aline Cristina de Oliveira; GHANEM, Elie. *Educação escolar indígena e projetos comunitários de futuro*. Educação & Pesquisa, São Paulo, v. 42, n. 4, p. 887-901, 2016.

ALENCAR, Diego G. da Silva; COSTA, Francisca Sueli da O. *Resiliência pedagógica: escolas ribeirinhas frente às variações de seca e cheia do Rio Amazonas*. Educação & Pesquisa, São Paulo, v. 47, e236420, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

CRUZ, Valter do Carmo. *O rio como espaço de referência identitária na Amazônia*. Revista NERA, Presidente Prudente, ano 11, n. 13, p. 47-60, jul./dez. 2008.

FUNDAÇÃO ABRINQ. *Cenário da infância e adolescência no Brasil 2022*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2022.

GAMA, Aline da Silva M. et al. *Inquérito de saúde em comunidades ribeirinhas do município de Coari, Amazonas, Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, e00002817, 2018.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Painel saneamento Brasil: dados de saneamento e saúde*. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2021.

MEDAETS, Chantal. *Crianças na economia familiar do Baixo-Tapajós*. Civitas, Porto Alegre, v. 18, n. 3, p. 593-610, 2018.

OLIVEIRA, Assis da Costa. *As crianças indígenas e a doutrina da proteção plural*. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 1-25, 2023.

SANTOS, Tânia do Socorro dos; OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de. *Crianças da Amazônia paraense e suas infâncias*. Revista Teias, Rio de Janeiro, v. 19, n. 53, p. 160-175, 2018.

TEIXEIRA, Fábio Araújo; ALVES, Paola Biasoli. *O contexto das brincadeiras das crianças ribeirinhas da Ilha do Combu*. Psicologia: Reflexão e Crítica, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 374-382, 2008.

UNICEF. *Crianças, adolescentes e mudanças climáticas no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2022.

UNICEF. *As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2023.

UNICEF. *Violência contra crianças e adolescentes na Amazônia*. Brasília: UNICEF, 2025.

# CONTROLE EXTERNO E PROTEÇÃO INTERGERACIONAL: A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

*External Oversight and Intergenerational Protection: The Supervision of Environmental Public Policies by Courts of Accounts*

**Anamaria Ferreguete Crispino Estácio**[1]

Universidade Federal do Pará - UFPa

**Fabrício Vasconcelos de Oliveira**[2]

Universidade da Amazônia – UNAMA e Universidade Federal do Pará – UFPa

DOI: https://doi.org/10.62140/AEFO619535060

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Políticas públicas ambientais e proteção intergeracional; 3. O controle externo na fiscalização de políticas ambientais; 4. Controle externo como instrumento de proteção intergeracional nas políticas ambientais; 5. Considerações finais.

**Resumo:** O presente trabalho analisa o papel do controle externo na fiscalização de políticas públicas ambientais sob a perspectiva da proteção intergeracional. Parte-se da premissa de que a crise climática contemporânea ultrapassa a dimensão exclusivamente ambiental, envolvendo desafios institucionais, fiscais e sociais que impactam as presentes e futuras gerações. À luz do art. 225 da Constituição Federal de 1988, compreende-se que o dever de proteção ambiental impõe ao Estado a formulação e execução de políticas públicas capazes de preservar as condições necessárias à vida digna no longo prazo. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise normativa, e examina a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar a execução de políticas públicas ambientais quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade. Sustenta-se que o modelo

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFPA). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2022) e bacharela em Direito pela Universidade Federal do Pará (2020). Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA). E-mail: anaf.crispino@gmail.com. Orcid: 0009-0008-5712-1600 (https://orcid.org/0009-0008-5712-1600).

2 Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará-UFPa; especialista em Direito pelo Centro de Extensão Universitária -CEU/SP; professor associado IV de Direito Empresarial na Universidade Federal do Pará-UFPa (onde leciona na graduação e no mestrado profissional); professor titular de Direito Empresarial da Universidade da Amazônia-UNAMA (onde leciona na graduação e no mestrado acadêmico); Procurador Fundacional/Autárquico do Estado do Pará; Procurador chefe da Junta Comercial do Estado do Pará-JUCEPA; autor de obras jurídicas publicadas em diversos livros e periódicos; email: oliveirafabricio@hotmail.com. Orcid: 0000-0002-8861-874X (https://orcid.org/0000-0002-8861-874X).

tradicional de controle, centrado na responsabilização posterior e na análise retrospectiva de irregularidades, mostra-se insuficiente diante da natureza difusa, cumulativa e muitas vezes irreversível dos danos ambientais. Conclui-se que o controle externo pode atuar como instrumento indireto de proteção intergeracional ao incorporar uma lógica preventiva, estrutural e orientada à gestão de riscos. Ao identificar falhas sistêmicas, induzir melhorias institucionais e fortalecer o planejamento estatal, os Tribunais de Contas contribuem para políticas públicas ambientais mais eficazes, contínuas e comprometidas com o futuro.
**Palavras-chave:** Controle Externo; Políticas Públicas Ambientais; Proteção Intergeracional; Tribunais De Contas; Gestão De Riscos.

**Abstract:** This paper analyzes the role of external control in the oversight of environmental public policies from the perspective of intergenerational protection. It starts from the premise that the contemporary climate crisis goes beyond an exclusively environmental dimension, involving institutional, fiscal, and social challenges that affect present and future generations. In light of Article 225 of the Brazilian Federal Constitution of 1988, it is understood that the duty of environmental protection requires the State to formulate and implement public policies capable of preserving the conditions necessary for a dignified life in the long term. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic review and normative analysis, and examines the competence of Courts of Accounts to oversee the implementation of environmental public policies with regard to legality, legitimacy, economy, efficiency, and effectiveness. It argues that the traditional model of control, centered on subsequent accountability and retrospective analysis of irregularities, proves insufficient in view of the diffuse, cumulative, and often irreversible nature of environmental damage. The paper concludes that external control can serve as an indirect instrument of intergenerational protection by incorporating a preventive, structural, and risk-management-oriented logic. By identifying systemic failures, inducing institutional improvements, and strengthening state planning, Courts of Accounts contribute to more effective, continuous environmental public policies committed to the future.
**Keywords:** External Control; Environmental Public Policies; Intergenerational Protection; Courts Of Accounts; Risk Management.

## 1. Introdução

A crise climática contemporânea deixou de ser compreendida como questão exclusivamente ambiental, passando a configurar como um problema de governança pública, de planejamento estatal e de responsabilidade intergeracional. A intensificação de eventos extremos, a recorrência de desastres socioambientais demonstram que a omissão estatal em matéria ambiental não produz apenas efeitos imediatos, mas também transfere riscos, passivos e encargos às gerações futuras.

Nesse contexto, as políticas públicas ambientais assumem papel central na concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por sua própria natureza, tais políticas possuem dimensão estrutural e efeitos de longo prazo, exigindo planejamento contínuo, atuação preventiva e mecanismos de acompanhamento capazes de assegurar sua efetividade ao longo do tempo.

A proteção intergeracional, portanto, impõe ao Estado não apenas o dever de evitar condutas lesivas ao meio ambiente, mas também a obrigação de formular, implementar e aperfeiçoar políticas públicas aptas a preservar as condições ambientais necessárias à vida digna das presentes e futuras gerações. Essa perspectiva exige que a atuação estatal seja avaliada não apenas a partir da regularidade formal de seus atos, mas também considerando sua capacidade de prevenir danos, mitigar riscos e produzir resultados sustentáveis.

É nesse cenário que se insere o papel dos Tribunais de Contas. Embora não lhes caiba formular ou executar políticas públicas, compete-lhes fiscalizar sua execução, avaliando a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e os resultados da atuação administrativa. No campo ambiental, essa competência ganha especial relevância, pois permite ao controle externo identificar falhas sistêmicas, induzir melhorias institucionais, fortalecer o planejamento e contribuir para a prevenção de danos futuros.

Tradicionalmente associado à responsabilização individual e à análise retrospectiva de irregularidades, o controle externo vem passando por uma reconfiguração contemporânea. A complexidade das políticas ambientais, marcada por riscos difusos, danos cumulativos e impactos de longo prazo, exige uma atuação mais preventiva, prospectiva, orientada a resultados e baseada em gestão de riscos. Nesse novo paradigma, a fiscalização deixa de se limitar ao passado e passa a influenciar a qualidade das políticas públicas ambientais no futuro.

Diante disso, o presente artigo tem como problema de pesquisa a seguinte indagação: como o controle externo pode contribuir para a proteção intergeracional por meio da fiscalização de políticas públicas ambientais? Parte-se da hipótese de que os Tribunais de Contas, ao incorporarem uma lógica preventiva, estrutural e orientada à gestão de riscos, podem atuar como instrumentos indiretos de proteção intergeracional, contribuindo para a redução de danos futuros e para a promoção de políticas públicas ambientais mais eficazes e duradouras.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise normativa, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da literatura sobre políticas públicas, controle externo, sustentabilidade e proteção intergeracional. Busca-se, assim, contribuir para a compreensão do controle externo não apenas como mecanismo de verificação da regularidade administrativa, mas como instrumento de fortalecimento institucional das políticas públicas ambientais em perspectiva de longo prazo.4O objetivo geral consiste em analisar o papel do controle externo na fiscalização de políticas públicas ambientais sob a perspectiva da proteção intergeracional.

Para tanto, o artigo examina, inicialmente, a relação entre políticas públicas ambientais e responsabilidade intergeracional; em seguida, analisa a reconfiguração contemporânea do

controle externo na fiscalização ambiental; e, por fim, demonstra como a atuação dos Tribunais de Contas pode contribuir para a proteção das gerações futuras mediante a indução de planejamento, prevenção e melhoria institucional.

## 2. Políticas públicas ambientais e proteção intergeracional

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma jurídico ao elevar a proteção ambiental à condição de direito fundamental. Nos termos do art. 225, *caput*, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este qualificado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações[3]. Essa previsão constitucional revela não apenas a centralidade do meio ambiente no sistema jurídico brasileiro, mas também a sua natureza intrinsecamente intergeracional.

Nesse contexto, a crise climática contemporânea não pode ser compreendida como um problema exclusivamente ambiental, mas como um fenômeno multidimensional, com profundas implicações fiscais, institucionais e sociais, exigindo uma atuação estatal qualificada e tempestiva[4]. Tal constatação reforça a necessidade de que a atuação estatal, especialmente no âmbito das políticas públicas ambientais, seja orientada por uma perspectiva de longo prazo, capaz de considerar os impactos das decisões presentes sobre as gerações futuras.

O direito ao meio ambiente distingue-se de outros direitos fundamentais por sua natureza difusa e por sua projeção temporal ampliada. Trata-se de um direito que transcende a titularidade individual e se estende no tempo, alcançando sujeitos ainda não nascidos.

Nesse sentido, o princípio da proteção intergeracional representa uma postura ética das gerações atuais em relação às futuras, impondo o dever de preservar as condições ambientais necessárias à continuidade da vida digna[5]. Na mesma linha, reconhece-se que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui uma dimensão transgeracional, exigindo do Estado a preservação dos processos ecológicos essenciais para as presentes e futuras gerações[6].

---

[3] Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 225.
[4] Aragão, Igor do Rego Barros de. *Mudanças climáticas, políticas públicas e controle: uma nova abordagem para o exercício do controle*. Rio de Janeiro: FGV, 2025, p. 18-20, 201.
[5] Freitas, Vladimir Passos de; Efing, Carolina. *O direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.* Blumenau: Revista Jurídica, 2019, p. 1-2.
[6] Aragão, 2025, p. 52-53.

A consagração constitucional desse dever reflete um processo histórico de amadurecimento da consciência ambiental no plano internacional. Desde a Conferência de Estocolmo de 1972[7], consolidou-se a ideia de que o desenvolvimento econômico deve ser compatibilizado com a preservação ambiental, de modo a garantir que as necessidades das gerações presentes não comprometam a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades. Essa concepção, posteriormente incorporada ao conceito de desenvolvimento sustentável, evidencia que a proteção ambiental não pode ser analisada sob uma perspectiva imediatista, devendo necessariamente considerar seus efeitos no longo prazo.

Destarte, a proteção intergeracional impõe uma redefinição da atuação estatal. Não se trata apenas de evitar danos ambientais pontuais, mas de estruturar políticas públicas capazes de assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais ao longo do tempo.

Nesse sentido, Medeiros[8] destaca que o princípio da sustentabilidade, positivado em sua dimensão ambiental no art. 225 da Constituição Federal, impõe responsabilidade solidária ao Estado e à sociedade pela concretização de um desenvolvimento socialmente inclusivo, durável, equânime, ambientalmente limpo, ético e eficiente, voltado a assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, o bem-estar das gerações presentes e futuras.

No campo ambiental, essa exigência assume especial relevância. Os danos ambientais possuem características específicas que agravam sua dimensão intergeracional, pois frequentemente se prolongam no tempo e produzem efeitos cumulativos, atingindo não apenas os indivíduos contemporâneos, mas também aqueles que ainda não nasceram[9]. Em muitos casos, tais impactos são irreversíveis ou de difícil reparação, o que reforça a necessidade de atuação preventiva do Estado.

A própria evolução do conceito de desenvolvimento sustentável evidencia essa preocupação. Conforme consolidado no Relatório Brundtland[10], o desenvolvimento sustentável pressupõe a harmonização entre crescimento econômico, proteção ambiental e justiça social, orientando-se por uma lógica de responsabilidade intergeracional. Essa perspectiva encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, não apenas no art. 225 da Constituição, mas

[7] Organização Das Nações Unidas (ONU). Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972.
[8] Medeiros, Aline Pacheco. *A gestão sustentável e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 69-70.
[9] Freitas; Efing, 2019, p. 2
[10] Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991, 430 p.

também em políticas públicas estruturantes, como a Política Nacional do Meio Ambiente[11] e a Política Nacional sobre Mudança do Clima[12].

Nessa conjuntura, as políticas públicas ambientais assumem papel central na concretização da proteção intergeracional. Diferentemente de políticas setoriais de curto prazo, tais políticas possuem natureza estrutural, caracterizando-se por seus efeitos cumulativos e pela necessidade de planejamento contínuo. A gestão de recursos naturais, o controle de emissões, a preservação da biodiversidade e a adaptação às mudanças climáticas demandam ações coordenadas e de longo prazo, cujos resultados somente se manifestam ao longo de gerações.

Essa característica estrutural implica que a omissão estatal em matéria ambiental não se limita a produzir danos imediatos, mas gera passivos ambientais que se projetam no futuro. A ausência de políticas eficazes de prevenção pode resultar na intensificação de desastres naturais, na degradação irreversível de ecossistemas e na perda de serviços ambientais essenciais.

Segundo Lima, a política pública compreende tanto a ação quanto a inação governamental, pois abrange "aquilo que o governo decide fazer ou mesmo aquilo que ele decide não fazer"[13]. Nesse sentido, a inação ou a deficiência nas políticas ambientais representa a transferência indevida de riscos, custos e passivos ambientais às gerações futuras, violando o princípio da equidade intergeracional[14].

Dessa forma, as políticas públicas ambientais devem ser compreendidas como instrumentos essenciais para a concretização da justiça intergeracional. Elas representam o meio pelo qual o Estado operacionaliza o dever constitucional de proteção do meio ambiente, traduzindo princípios abstratos em ações concretas. Sua efetividade depende não apenas de sua formulação, mas, sobretudo, de sua implementação, monitoramento e avaliação contínua.

Em síntese, a proteção ambiental constitui expressão da responsabilidade intergeracional, impondo ao Estado não apenas a abstenção de condutas lesivas, mas a implementação de políticas públicas estruturais, contínuas e eficazes, aptas a evitar a transferência indevida de riscos e custos às gerações futuras e a assegurar a manutenção das condições ambientais necessárias à vida digna ao longo do tempo.

## 3. O controle externo na fiscalização de políticas ambientais

[11] Brasil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1981.
[12] Brasil. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. *Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências*. Brasília, 2009.
[13] Lima, Edilberto Carlos Pontes. *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 20.
[14] Aragão, 2025, p. 138.

A competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar políticas públicas decorre diretamente da Constituição Federal de 1988. Nos termos dos arts. 70 e 71, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública deve ser exercida não apenas sob o prisma da legalidade, mas também da legitimidade e da economicidade[15]. Isso amplia o alcance do controle externo para além do exame meramente formal dos atos administrativos.

Nesse sentido, a competência das Cortes de Contas não se restringe ao julgamento de contas. Ela alcança também a fiscalização da execução de políticas públicas, inclusive ambientais, sobretudo quando envolvem alocação de recursos, eficiência administrativa e cumprimento de finalidades constitucionais[16]. Portanto, os Tribunais de Contas não formulam nem executam políticas públicas, mas fiscalizam sua implementação, seus resultados e sua aderência aos parâmetros constitucionais e legais.

Essa compreensão é reforçada por Medeiros[17], ao sustentar que as Cortes de Contas podem contribuir para a implementação da Agenda 2030 e para os resultados positivos das políticas públicas a ela relacionadas por meio do controle das gestões de seus jurisdicionados, do controle de conformidade e de resultados e da adoção de práticas de gestão sustentável em sua própria atuação institucional.

Para tanto, dispõem de instrumentos como auditorias operacionais, monitoramento, avaliações de políticas públicas e acompanhamentos temáticos. A auditoria operacional, em particular, revela-se ferramenta especialmente adequada para esse tipo de controle, na medida em que permite examinar se as intervenções estatais estão sendo executadas de acordo com os critérios de economia, eficiência, eficácia e efetividade[18][19][20].

No campo ambiental, isso significa verificar não apenas a regularidade do gasto, mas também a capacidade das políticas de prevenir danos, reduzir vulnerabilidades e produzir resultados concretos em matéria de proteção ecológica. O controle externo, portanto, passa a incidir sobre a qualidade da atuação estatal, e não apenas sobre a sua conformidade formal.

Essa ampliação funcional dialoga com uma compreensão mais contemporânea da missão institucional dos Tribunais de Contas, voltada ao aprimoramento da Administração Pública em benefício da sociedade[21]. Com isso, o controle externo deixa de se limitar a uma

---

15 Brasil, CF/88, arts. 70 e 71.
16 Lima, 2023, p. 19-20.
17 Medeiros, 2023, p. 70-71.
18 Instituto Rui Barbosa (IRB). *NBASP 9020: Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: IRB, 2020.
19 Lima, 2023, p. 19-20.
20 Intosai, Guid 9020. Evaluation of Public Policies, 2019.
21 Barbosa, 2024, p. 227-228, 261.

lógica retrospectiva de identificação de ilegalidades já consumadas e passa a incorporar uma dimensão mais orientada a resultados.

Medeiros[22] associa essa transformação à passagem do modelo burocrático para o modelo gerencial de Administração Pública, contexto em que as instituições fiscalizadoras passaram a intensificar o uso de auditorias operacionais e a examinar, para além da conformidade formal, os resultados concretamente percebidos pela sociedade.

A relevância de uma nova perspectiva para as Cortes de Contas manifesta-se, conforme indica Barbosa[23], na transição para um modelo focado no desempenho, em que a avaliação da efetividade das ações governamentais ganha protagonismo. Em matéria ambiental, essa mudança é particularmente importante, porque os danos muitas vezes são cumulativos, difusos e de difícil reversão, exigindo do Estado não apenas conformidade formal, mas capacidade efetiva de prevenção e resposta adequada.

Apesar desses avanços, o modelo tradicional de controle externo ainda apresenta limitações importantes quando confrontado com a complexidade das políticas públicas ambientais. Historicamente, a atuação das Cortes de Contas esteve ancorada em uma abordagem predominantemente repressiva, centrada no controle de legalidade e na lógica sancionatória[24].

Essa lógica, embora relevante para a preservação da juridicidade administrativa, mostra-se insuficiente diante de problemas marcados por riscos sistêmicos, falhas estruturais e horizonte temporal alargado. Em tais situações, a centralidade da responsabilização individual e da análise retrospectiva revela-se insuficiente diante da complexidade, da natureza sistêmica e da dimensão prospectiva das políticas ambientais.

Isso ocorre porque muitos dos problemas ambientais relevantes não decorrem de uma única conduta ilícita ou de uma decisão isolada. Em geral, eles resultam de déficits de planejamento, descoordenação institucional, omissões persistentes e baixa capacidade de implementação.

Nesses casos, limitar o controle externo à punição posterior tende a produzir baixo impacto transformador. Como observam Corrêa et al., "o controlador não deve apenas punir a falha, mas contribuir para o aprimoramento da gestão pública, reconhecendo que o erro administrável não pode ser automaticamente equiparado à ilegalidade ou ao desvio de finalidade"[25].

---

[22] MEDEIROS, 2023, p. 75.
[23] Barbosa, 2024, p. 249-251.
[24] Corrêa, Sandra et al. Consensualismo nos Tribunais de Contas: evolução e perspectivas. Rio de Janeiro: Revista Síntese, 2025, p. 47-48.
[25] Corrêa et al., 2025, p. 48.

Surge, assim, uma concepção de controle mais dialógica, propositiva e orientada à construção de soluções viáveis, sem que isso implique substituição do mérito administrativo. O foco desloca-se da simples censura de condutas passadas para a indução de melhorias institucionais capazes de evitar a repetição dos mesmos problemas.

É nesse contexto que se insere a transformação paradigmática do controle externo contemporâneo. Um dos eixos centrais dessa mudança é a gestão de riscos, que permite aos Tribunais de Contas identificar falhas estruturais preventivamente, antes que os danos ambientais e fiscais se tornem irreversíveis[26]. A conexão entre a proteção do meio ambiente e a eficiência financeira é ressaltada por Barbosa, ao defender que o controle moderno precisa focar na correção de desvios e na prevenção de ameaças ao equilíbrio orçamentário do Estado[27].

No campo das políticas ambientais, essa nova racionalidade ganha especial densidade com o Acórdão n° 546/2023 do Tribunal de Contas da União (TCU)[28]. O julgado insere-se em um contexto mais amplo de agravamento da crise climática, de fortalecimento da política climática brasileira e de releitura institucional das obrigações estatais a partir de decisões como a ADPF nº 708[29].

Nesse cenário, o TCU passou a analisar não apenas a execução financeira de ações estatais, mas também a governança, a eficácia e a capacidade de prevenção das políticas voltadas à gestão de riscos e desastres.

A partir da auditoria operacional, o TCU identificou fragilidades estruturais relevantes, como entraves burocráticos, falhas de comunicação e déficits de coordenação institucional. Mais do que apontar desconformidades pontuais, o Tribunal evidenciou que o problema central estava no desenho e na implementação da política pública, especialmente no desequilíbrio entre os gastos com resposta a desastres e os investimentos em prevenção.

Aqui reside um dos pontos mais ricos do acórdão: a elevação do custo da inação à condição de indicador de má gestão pública. Destarte, a inação estatal em matéria climática eleva custos econômicos, transfere riscos para o futuro e compromete a gestão pública, ao gerar maior exposição a desastres e a riscos fiscais.[30]

---

[26] Aragão, 2025, p. 33, 176-177, 223-224, 227.
[27] Barbosa, 2024, p. 240-241.
[28] Brasil. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 546/2023 - Plenário.* Brasília, 2023.
[29] Brasil. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708/DF*. Brasília, 2022.
[30] Aragão, 2025, p. 23, 114-115, 176-177.

Essa perspectiva reorienta o controle externo. O foco deixa de recair exclusivamente sobre a sanção posterior e passa a abarcar a prevenção, a atuação em tempo real, a indução de melhorias institucionais e a correção de falhas estruturais.

Em lugar de um controle restrito à lógica reativa, emerge um modelo mais prospectivo, preventivo e orientado a resultados, adequado à complexidade das políticas ambientais. Nessa chave, o Acórdão nº 546/2023-TCU representa marco paradigmático ao evidenciar a transição do controle externo de uma lógica sancionadora para uma abordagem preventiva, estrutural e orientada à gestão de riscos.

## 4. Controle externo como instrumento de proteção intergeracional nas políticas ambientais

A conexão entre controle externo e proteção intergeracional decorre da própria natureza das políticas públicas ambientais. Como seus efeitos se projetam no tempo e frequentemente produzem resultados apenas no médio e no longo prazo, a fiscalização não pode se limitar à reconstrução de falhas pretéritas. Nessa seara, o controle externo deixa de atuar apenas sobre o passado e passa a influenciar diretamente a qualidade das políticas públicas ambientais no futuro.

Essa mudança de perspectiva aproxima o controle externo de uma função de indução institucional. A avaliação de impacto é defendida por Barbosa[31] como um recurso essencial para orientar o Estado na formulação de diretrizes que atendam aos anseios da população, garantindo que a atuação administrativa não apenas cumpra formalidades, mas fortaleça o regime democrático através da eficiência. A fiscalização, portanto, não se resume à aferição da regularidade do gasto, mas alcança a capacidade das políticas de produzir resultados social e ambientalmente relevantes.

Também a tempestividade assume papel decisivo nesse contexto. Para Barbosa (2024), o exercício da *accountability* horizontal pelas Cortes de Contas perde seu caráter essencial quando a atuação fiscalizatória ocorre fora do tempo oportuno, reduzindo o impacto prático e a função social das entregas realizadas pelo controle externo[32]. Em matéria ambiental, essa observação é ainda mais significativa, porque o atraso no controle pode significar a consolidação de danos irreversíveis ou de custos exponenciais para o futuro.

A intergeracionalidade confere densidade adicional a essa função fiscalizatória. Os danos ambientais possuem caráter cumulativo e, muitas vezes, irreversível. Por isso, a omissão estatal em matéria ambiental não afeta apenas a geração presente, mas transfere indevidamente riscos,

[31] Barbosa, 2024, p. 250-252.
[32] Barbosa, 2024, p. 261-262.

custos e ônus às gerações futuras. Nessa linha, o controle externo, ao acompanhar a execução de diretrizes ambientais de longo prazo, atua como um elemento de preservação da continuidade administrativa, protegendo as políticas públicas de pressões imediatistas do ciclo eleitoral[33].

O controle externo contribui, assim, para reforçar a continuidade das políticas ambientais diante de ciclos políticos curtos e de incentivos administrativos voltados ao imediato. A fiscalização técnica e permanente impede que compromissos ambientais de longo prazo sejam abandonados ou esvaziados por decisões circunstanciais, fortalecendo a coerência da atuação estatal ao longo do tempo.

Além disso, a atuação das Cortes de Contas favorece o fortalecimento da resiliência institucional do Estado. A fiscalização climática exercida pelo Tribunal de Contas contribui para o fortalecimento das capacidades institucionais e para a continuidade do planejamento ambiental, resguardando metas estruturantes de longo prazo.[34]. O controle externo, nesse sentido, não atua apenas como mecanismo corretivo, mas como elemento de estabilização das capacidades institucionais necessárias à implementação de políticas ambientais complexas.

Essa função ganha relevância especial quando se considera que a proteção ambiental exige decisões orientadas por prevenção, precaução e aprendizagem institucional. Lima destaca que "as avaliações produzem conhecimento útil, na medida em que apontam o que funciona, o que não funciona e as razões para o resultado, constituindo lições para o aperfeiçoamento das políticas [...]"[35]. Desse modo, o controle externo não apenas identifica falhas, mas produz evidências que permitem corrigir trajetórias, aperfeiçoar arranjos administrativos e reduzir a repetição de erros.

Nessa mesma direção, Medeiros sustenta que o controle da gestão sustentável pelos Tribunais de Contas deve ser exercido especialmente por meio de uma função orientativa, dialógica e pedagógica, preferencialmente de forma concomitante. Essa perspectiva reforça a aptidão do controle externo para atuar antes da consolidação dos danos, contribuindo para a correção de rumos e para o aprimoramento das políticas públicas ambientais[36].

A disponibilização dessas informações também qualifica o debate público e fortalece a *accountability*. Lima sustenta que a divulgação dos resultados do controle externo é fundamental

[33] Aragão, 2025, p. 19-20, 144-145, 220.
[34] Aragão, 2025, p. 17, 160–161, 230–231 e 235–236.
[35] Lima, 2023, p. 24.
[36] Medeiros, 2023, p. 76

para qualificar o controle político, garantindo que tanto os representantes eleitos quanto a população tenham acesso a informações precisas sobre a gestão pública[37].

Em matéria ambiental, isso significa ampliar a transparência sobre o desempenho das políticas públicas e permitir que sociedade e instituições controlem com maior densidade a execução de deveres estatais voltados à proteção do futuro.

Sob essa perspectiva, o controle externo pode ser compreendido como instrumento técnico de curadoria do interesse intergeracional. A função das Cortes de Contas ultrapassa a mera fiscalização financeira, alcançando a indução institucional e a garantia de continuidade das políticas climáticas, em perspectiva intergeracional[38]. A imagem é expressiva, porque evidencia que a fiscalização ambiental não se limita a proteger ativos estatais imediatos, mas resguarda condições materiais indispensáveis à continuidade da vida digna.

Segundo Corrêa et al.[39], a adoção de uma perspectiva preventiva pelo controle externo prioriza a mitigação de prejuízos e o ajuste imediato de falhas, o que permite o destravamento de políticas públicas e consolida o caráter orientador dos Tribunais de Contas. Isso revela que a utilidade do controle não reside apenas na sanção do ilícito passado, mas na capacidade de evitar agravamentos futuros e de restabelecer a funcionalidade das políticas públicas.

Em complemento, a atuação cooperativa e menos rigidamente punitiva pode reduzir custos institucionais e sociais. Corrêa et al. sustentam que a resolução colaborativa de conflitos contribui para prevenir litígios, reduzir os custos da judicialização de demandas administrativas e gerar ganhos de eficiência operacional[40]. Em matéria ambiental, essa racionalidade é particularmente valiosa, porque permite respostas mais céleres, adaptativas e eficazes diante de problemas que não podem aguardar a longa maturação de conflitos judiciais ou administrativos repressivos.

Em síntese, ao identificar falhas sistêmicas, induzir melhorias institucionais, fortalecer o planejamento e incentivar a prevenção, o controle externo deixa de ser apenas um mecanismo de verificação retrospectiva para se afirmar como instrumento de proteção intergeracional. Ao incorporar uma lógica preventiva, estrutural e orientada à gestão de riscos, os Tribunais de Contas passam a contribuir para a redução de danos futuros e para a promoção de políticas públicas ambientais mais eficazes e duradouras.

---

[37] Lima, 2023, p. 20.
[38] Aragão, 2025, p. 52-53, 159-160, 229.
[39] Corrêa et al., 2025, p. 42.
[40] Corrêa et al., 2025, p. 53.

## 5. Considerações finais

A proteção ambiental, no Estado Constitucional brasileiro, não pode ser compreendida apenas como dever voltado à geração presente. O art. 225 da Constituição Federal de 1988 consagrou uma responsabilidade projetada no tempo, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, a efetividade das políticas públicas ambientais assume dimensão intergeracional, pois sua adequada formulação, execução e continuidade condicionam a manutenção das bases materiais necessárias à vida digna no futuro.

Ao longo do artigo, demonstrou-se que as políticas públicas ambientais possuem natureza estrutural, efeitos cumulativos e horizonte temporal ampliado. Por essa razão, a omissão estatal ou a atuação administrativa insuficiente não produzem apenas danos imediatos, mas geram passivos ambientais e custos sociais que acabam sendo transferidos às gerações futuras. A inação, nesse contexto, deixa de ser simples ausência de escolha administrativa e passa a revelar uma forma de decisão pública com consequências juridicamente relevantes.

Nesse cenário, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas revela-se instrumento relevante para a proteção intergeracional. Embora não caiba às Cortes de Contas formular ou executar políticas públicas, sua competência constitucional de fiscalização permite avaliar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e os resultados da atuação administrativa. No campo ambiental, essa atuação possibilita identificar falhas sistêmicas, examinar a qualidade da execução das políticas públicas e induzir melhorias institucionais voltadas à prevenção de danos.

Verificou-se, ainda, que o modelo tradicional de controle, centrado predominantemente na responsabilização individual e na análise retrospectiva de irregularidades, mostra-se insuficiente diante da complexidade das políticas ambientais. A natureza difusa, cumulativa e muitas vezes irreversível dos danos ambientais exige uma atuação mais prospectiva, preventiva e orientada à gestão de riscos, capaz de atuar antes da consolidação dos prejuízos e de contribuir para a correção tempestiva de rumos.

Assim, a reconfiguração contemporânea do controle externo aponta para uma atuação mais estrutural, dialógica e orientada a resultados. Auditorias operacionais, monitoramentos, avaliações de políticas públicas e acompanhamentos temáticos tornam-se instrumentos essenciais para que os Tribunais de Contas não apenas apontem falhas, mas também produzam

conhecimento útil, fortaleçam o planejamento estatal e contribuam para a continuidade das políticas ambientais no longo prazo.

Conclui-se, portanto, que o controle externo pode atuar como instrumento indireto de proteção intergeracional ao fiscalizar a execução das políticas públicas ambientais sob uma lógica preventiva, estrutural e orientada à gestão de riscos. Ao induzir melhorias institucionais, prevenir danos futuros e reduzir a transferência de custos e ônus às gerações vindouras, os Tribunais de Contas contribuem para a racionalidade ambiental e fiscal do Estado, reafirmando seu papel na promoção de uma Administração Pública comprometida com o futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ARAGÃO, Igor do Rego Barros de. *Mudanças climáticas, políticas públicas e controle: uma nova abordagem para o exercício do controle*. Orientador: Sérgio Guerra. 2025. 263 f. Tese (Doutorado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://hdl.handle.net/10438/37589. Acesso em: 13 abr. 2026.

BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. Os Tribunais de Contas do Brasil: uma nova agenda de atuação baseada em releitura da matriz de competência do sistema de controle externo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 128, pp. 223-277, jan./jun. 2024. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/1200/721. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 9 abr. 2026.



BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 9 abr. 2026.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Plenário. Julgamento: 04/07/2022. Publicação: 28/09/2022. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADPF_708.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 546/2023 - Plenário. TC Processo 002.043/2022-0. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2578122/NUMACORDAOINT%20asc/0>. Acesso em: 15 abr. 2026.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991. (Originalmente publicado em 1987 como Our Common Future).

CORRÊA, Sandra; COSTA, Lucianna; LADEIRA, Waldir; RANHA, Antônio. *Consensualismo nos Tribunais de Contas: evolução e perspectivas*. Revista Síntese, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 2025. Disponível em: https://revista.tcerj.tc.br/sintese/article/view/223. Acesso em: 10 abr. 2026.

FREITAS, Vladimir Passos de; EFING, Carolina. *O direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Revista Jurídica, Blumenau, v. 23, n. 52, e8314, set./dez. 2019. Disponível em: https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8314. Acesso em: 12 abr. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 9020. Avaliação de Políticas Públicas, 2021. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf. Acesso em: 15 abr. 2026.

INTOSAI, GUID 9020. Evaluation of Public Policies, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-of-Public-Policies.pdf. Acesso em: 15 abr. 2026.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução*. Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

MEDEIROS, Aline Pacheco. *A gestão sustentável e os Tribunais de Contas*. Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 65-82. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972.

# CRÉDITOS DE CARBONO NO ESTADO DO PARÁ E A COMPANHIA DE ATIVOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÕES DO PARÁ S.A.

**Sâmia Catarina Bentolila de Souza**[1]

Universidade Federal do Pará - UFPa

**Fabrício Vasconcelos de Oliveira**[2]

Universidade da Amazônia – UNAMA e Universidade Federal do Pará - UFPa

DOI: https://doi.org/10.62140/SSFO534307382

**Sumário**: 1. Introdução; 2. Metodologia; 3. O conceito de crédito de carbono; 4. O mercado regulado e o voluntário do crédito de carbono; 5. A Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A.; 6. Considerações finais.

**Resumo:** O presente trabalho analisa os créditos de carbono como instrumentos econômicos e ambientais voltados à mitigação das mudanças climáticas, com enfoque na sua aplicação no contexto brasileiro e amazônico. Examina-se o funcionamento do mercado regulado e voluntário, bem como o recente avanço normativo com a instituição do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE). Por fim, destaca-se a atuação da Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAPP) como agente estratégico na estruturação desse mercado no âmbito estadual.

**Palavras-chave:** Crédito de carbono; Companhia; Meio ambiente. Ativos.

---

[1] Discente do 9° semestre no Curso de Direito na Universidade Federal do Pará/Instituto de Ciências Jurídicas/ Faculdade de Direito. Bolsista PIBIC do Plano de Pesquisa "Instrumentos privados, públicos, interações entre os setores público e privado que estimulem o desenvolvimento econômico e social na Amazônia e os mecanismos para sua implementação e fiscalização" Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/2203567291980910. Email: catarinabentolila26@gmail.com; https://orcid.org/0009-0005-3713-3864.

[2] Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará-UFPa; especialista em Direito pelo Centro de Extensão Universitária -CEU/SP; professor associado IV de Direito Empresarial na Universidade Federal do Pará-UFPa (onde leciona na graduação e no mestrado profissional); professor titular de Direito Empresarial da Universidade da Amazônia-UNAMA (onde leciona na graduação e no mestrado acadêmico); Procurador Fundacional/Autárquico do Estado do Pará; Procurador chefe da Junta Comercial do Estado do Pará-JUCEPA; autor de obras jurídicas publicadas em diversos livros e periódicos; email: oliveirafabricio@hotmail.com. Orcid: 0000-0002-8861-874X (https://orcid.org/0000-0002-8861-874X).

**Abstract:** This study analyzes carbon credits as economic and environmental instruments aimed at mitigating climate change, focusing on their application in the Brazilian and Amazonian context. It examines the functioning of both regulated and voluntary carbon markets, as well as recent regulatory developments with the creation of the Brazilian Emissions Trading System (SBCE). Finally, it highlights the role of the Environmental Assets and Participation Company of Pará (CAAPP) as a strategic agent in structuring this market at the state level.

**Keywords:** Carbon credits; Company; Environment; Assets.

## INTRODUÇÃO

As transformações climáticas decorrentes da ação humana passaram a ser compreendidas como problemática relevante a partir dos desdobramentos das Revoluções Industriais, período em que se intensificou, em escala global, a exploração de matérias-primas naturais aliada à queima de combustíveis fósseis — como carvão, petróleo e gás natural — em atividades industriais e na geração de energia (Silva; Kawamura, 2022, p. 201)[3]. Esse modelo de desenvolvimento contribuiu significativamente para o aumento das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, dentre os quais se destacam o dióxido de carbono ($CO_2$), o metano ($CH_4$), o óxido nitroso ($N_2O$), o hexafluoreto de enxofre ($SF_6$), além das famílias dos perfluorcarbonos (PFCs) e dos hidrofluorcarbonos (HFCs), conforme foi sistematizado no Protocolo de Kyoto (1997). Ao longo dos séculos subsequentes, esse processo acompanhou a evolução das sociedades, consolidando-se, na contemporaneidade, como um desafio de natureza global e coletiva, diretamente associado às ações antrópicas.

Diante disso, a exploração intensiva dos recursos naturais consolidou-se como elemento estruturante do modelo de desenvolvimento das sociedades modernas. Contudo, a ausência de reposição adequada de recursos limitados e a utilização predatória do meio ambiente tornaram progressivamente evidentes os impactos negativos dessa exploração, as quais passaram a ficar evidentes não apenas para as grandes empresas, multinacionais, setores como o agronegócio e os próprios governos, mas também para o conjunto da sociedade.

[3] BALTAZAR, Rafael Luiz da Silva; LONGO, Sidney Kawamura. O ITR, o crédito de carbono e a compensação tributária (impostos federais) – uma proposição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, [s. l.], v. 153, p. 189-214, 2023.

A partir da consolidação de uma consciência coletiva acerca dos danos ambientais — muitos dos quais reconhecidamente irreversíveis —, intensificou-se a atenção a fenômenos de grande impacto, como a degradação da camada de ozônio, historicamente associada à emissão de substâncias poluentes, bem como ao agravamento das mudanças climáticas decorrentes do aumento das emissões de gases de efeito estufa (GEEs). Nesse contexto, estudos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas indicam que a temperatura média global já se elevou aproximadamente 1,1 °C em relação aos níveis pré-industriais, fenômeno diretamente associado ao aquecimento global e a seus efeitos, como a elevação do nível dos mares e oceanos, configurando um dos principais desafios ambientais da contemporaneidade (IPCC, 2021)[4].

No entanto, a tomada de consciência não se deu por mera preocupação com o meio ambiente, mas sim, principalmente, pela possibilidade de esgotamento de certas matérias primas e uma provável futura ineficiência do meio ambiente, que afetariam diretamente não só a classe mundial de consumidores, mas também dos produtores, por ficarem adiante de um cenário de degradação da biosfera terrestre, as quais ensejaram discussões em prol de uma mudança de comportamento na relação homem-natureza.

As mudanças climáticas que são, em grande parte, provocadas pela atividade humana no planeta terra, como argumenta Ribeiro (2006)[5], irão apresentar consequências sociais, econômicas e ambientais graves para as gerações posteriores, devido, principalmente, à destruição da camada de ozônio, ao efeito estufa e outros problemas.

No contexto Brasileiro, a preservação do meio ambiente já havia ganhado destaque desde a Constituição Federal de 1988[6], a qual em seu art. 225 estabeleceu que "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".

É tanto, por isso, a postura do Brasil como signatário de diversos acordos internacionais de proteção ao meio ambiente, principalmente depois da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 e Rio 92, o país passou

---

[4] INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE**. Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1. Acesso em: 30 mar. 2026.

[5] RIBEIRO, M S. Os créditos de carbono e seus efeitos contábeis. Ribeirão Preto: USP, 2006. **Tese (Livre docência apresentada à Faculdade de Economia), FEA**, Universidade de São Paulo, 2006.

[6] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

a fazer parte dos atuantes pelo clima, tornando-se signatário de acordos importantes como o Protocolo de Kyoto (1997) e, o mais atual, Acordo de Paris (2016). Assim, o Brasil adotou a característica de ser um dos principais protagonistas no combate à destruição do meio ambiente.

Com isso, notou-se uma nova postura global a ser seguida pelos órgãos, entidades e empresas, a busca pela sustentabilidade, marcada pela responsabilização social de cada ente. É, portanto, nesse contexto, que em 1997 a Organização das Nações Unidas (ONU) apresenta a solução para minimizar as intervenções humanas na degradação do planeta: o Protocolo de Kyoto, documento no qual pautaram-se as regras para a redução dos gases poluentes que são os causadores do efeito estufa (SILVA; ANTUNES; LAVOR, 2013, p.2)[7].

O Protocolo de Kyoto dispõe de artigos que devem ser seguidos pelos países signatários, mas o artigo 12 do Protocolo se destaca por determinar que, os países desenvolvidos e em desenvolvimento que produzem gases danosos para o planeta, deverão assumir a responsabilidade de diminuição da emissão desses poluentes através do desenvolvimento de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) a fim de melhorar o melhorar a relação humana com o meio ambiente, diminuir os danos e melhorar o clima do planeta Terra (Brasil, 1997, p. 14)[8].

Logo, é neste momento no qual começam a ser produzidos os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, passando a se formular um novo mercado econômico, com bases sociais e ambientais, visando reduzir a emissão de gases de efeitos estufa (SILVA; ANTUNES; LAVOR, 2013, p.2), sendo um dos instrumentos utilizados o chamado "sequestro de carbono", gerando o mercado do crédito de carbono. O crédito de carbono funciona, então, como uma ferramenta de compensação e de circulação de ativos voltada à preservação ambiental e à mitigação da emissão de gases poluentes (MASSON; ELIAS, p. 124, 2024)[9].

Assim, busca-se analisar no presente trabalho a atuação da Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A., a qual afima ter como principal missão promover a valorização dos ativos ambientais do Estado do Pará, isso através da articulação entre os setores

[7] ALVES, Raíza Silva; OLIVEIRA, Louise Antunes de; LOPES, Paloma de Lavor. Crédito de carbono: o mercado de crédito de carbono no Brasil. **Gestão e Tecnologia para a Competitividade**, 2013. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/2018412.pdf. Acesso em: 15 de mar. 2026.
[8] BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação MCTI Protocolo de Quioto. 1997. Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4006.html. Acesso em: 20 de mar. de 2026.
[9] MASSON, Aloisio; ELIAS, José Carlos de Queiroz. Comercialização do crédito de carbono e o sistema tributário brasileiro. Perspectivas atuais da sustentabilidade: cenários internacional e brasileiro. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5095/3/Perspectivas%20atuais%20da%20sustentabilidade_2024_.pdf. Acesso em: 15 de mar. de 2026.

público e privado, e incentivando o desenvolvimento sustentável, que ajuda a alcançar a economia de baixo carbono e traz a inovação ambiental e climática. Além de que, o seu objeto social visa alcançar a estruturação, gestão e comercialização de projetos relacionados, principalmente, ao carbono.

É, portanto, dessa forma que o trabalho irá se justificar: pela crescente adoção de instrumentos econômicos na política ambiental da amazônia, entre os quais se destacam os créditos de carbono, concebidos como mecanismos capazes de induzir comportamentos voltados à redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs).

No contexto brasileiro, o mercado de créditos de carbono tem se consolidado como ferramenta relevante para a implementação de compromissos climáticos, que desempenham papel central tanto na economia nacional quanto nas políticas de mitigação das mudanças climáticas no âmbito regional.

Além disso, a pesquisa adotará o método dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental. Serão analisadas normas constitucionais e infraconstitucionais, atos normativos, doutrina jurídico-tributária e ambiental, bem como a Lei Estadual nº 10.258/2023 e os demais Decretos. Além disso, também foram utilizados documentos oficiais emitidos por organismos econômicos, além de outros dados, como livros da área, artigos publicados em revistas científicas e fontes disponíveis na internet.

## 2. O CONCEITO DE CRÉDITO DE CARBONO

Os créditos de carbono podem ser compreendidos como instrumentos que materializam, simultaneamente, uma lógica ambiental e econômica no enfrentamento das mudanças climáticas, consistindo em ativos que representam a redução, remoção ou não emissão de gases de efeito estufa, mensurados em toneladas de dióxido de carbono equivalente ($tCO_2e$). Para além de sua dimensão técnica, esses créditos assumem a forma de permissões negociáveis dentro de um sistema que busca regular as emissões por meio de mecanismos de mercado, atribuindo valor econômico à mitigação climática.

Nesse contexto, funcionam como uma forma de internalização dos custos ambientais das atividades produtivas, permitindo que agentes que excedem seus limites de emissão compensem seus impactos mediante a aquisição desses ativos, enquanto aqueles que adotam práticas sustentáveis podem gerar e comercializar créditos. Assim, os créditos de carbono

configuram-se como instrumento central na articulação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, contribuindo para a consolidação de uma economia de baixo carbono baseada em incentivos, regulação e eficiência ambiental.

Os créditos de carbono consistem em instrumentos econômicos e ambientais que representam, de forma mensurável e certificada, a redução, a remoção ou a não emissão de gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera. Em termos técnicos, cada crédito corresponde, em regra, a uma tonelada de dióxido de carbono equivalente ($CO_2e$), unidade padronizada que permite a comparação entre diferentes gases conforme seu potencial de aquecimento global. Tais créditos são gerados a partir de projetos que comprovadamente contribuem para a mitigação das mudanças climáticas, submetidos a metodologias reconhecidas e a processos rigorosos de validação e verificação. Uma vez certificados, esses ativos passam a integrar o mercado de carbono, podendo ser negociados por agentes públicos e privados como mecanismo de compensação de emissões e de cumprimento de metas ambientais, tanto no âmbito de sistemas regulados quanto no mercado voluntário, os quais serão explicados mais à frente no trabalho.

Para que se debata as funcionalidades do mercado de carbono no contexto brasileiro e amazônico, é importante, primeiramente, conceituar o que são os créditos de carbono. Esses ativos econômicos são documentos gerados através de certificações as quais corroboram efetivamente seja com a redução da emissão dos GEEs, ou pelo sequestro e retirada desses gases da atmosfera terrestre, que devem ser gerados com o devido projeto anexado e seguindo todos os trâmites e requisitos para que se emita este certificado. Nesse sentido, Ricardo Rettmann (2020) traz a seguinte contribuição acerca do mercado de carbono:

> *"Países do Anexo I (basicamente os desenvolvidos) que tiverem limites de emissões sobrando (emissões permitidas, mas não usadas) podem vender esse excesso para outras nações do Anexo I que estão emitindo acima dos limites. Uma das principais corretoras para o comércio de emissões é a European Climate Exchange."*[10]

Ademais, acerca do cálculo do crédito de carbono, ele parte, inicialmente, da construção de um inventário preciso das emissões de gases de efeito estufa (GEEs), etapa indispensável para qualquer estratégia de gestão ambiental. Com base em metodologias internacionalmente reconhecidas, como aquelas adotadas no âmbito do Protocolo de Kyoto (1997) e

[10] RETTMANN, Ricardo. Cartilhas. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). 2020. Disponível em: https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/o-que-e-e-comofunciona-o-mercado-de-carbono. Acesso em 18 mar. 2026.

operacionalizadas por programas como o GHG Protocol[11], são identificados e quantificados os principais gases emitidos — como dióxido de carbono ($CO_2$), metano ($CH_4$) e óxido nitroso ($N_2O$).

A partir dessa mensuração, utiliza-se o Potencial de Aquecimento Global (Global Warming Potential – GWP), que permite converter diferentes gases em uma unidade comum, o dióxido de carbono equivalente ($CO_2e$), tornando possível comparar seus impactos climáticos em uma mesma escala. Conforme destacado na literatura, esse procedimento padronizado assegura maior confiabilidade e comparabilidade aos dados de emissões, sendo amplamente utilizado no mercado de carbono.

O programa utilizado no Brasil é o GHG (Green House Gases), de iniciativa da Fundação Getúlio Vargas para o registro e inventário dos Gases de Efeito Estufa[12], fornecendo, também, a base de dados de Registro Público de Emissões, é o modelo quantificador dos gases que são emitidos, sendo a principal iniciativa brasileira para contabilizar e publicar inventários de emissões de GEEs. Este programa tem como base a metodologia do Programa GHC do Protocolo de Kyoto, sendo este o padrão mais utilizado mundialmente (SILVA, KAWAMURA, p. 204, 2022)[13].

Além disso, a conversão em carbono equivalente ocorre mediante a aplicação de fatores de equivalência baseados no GWP de cada gás, o que evidencia diferenças significativas entre eles. O metano, por exemplo, possui potencial de aquecimento global muito superior ao do $CO_2$, de modo que pequenas quantidades desse gás podem representar impactos ambientais expressivos. Assim, o cálculo do crédito de carbono resulta da multiplicação da quantidade emitida pelo respectivo fator de conversão, permitindo determinar o volume de emissões em termos de $CO_2$ equivalente ($tCO_2e$).

Tal resultado é fundamental para a definição do valor econômico dos créditos no mercado, uma vez um crédito de carbono é uma unidade de medida que corresponde a não emissão de uma tonelada de dióxido de carbono (CO2) ou equivalente na atmosfera (cartilha

---

[11] WORLD RESOURCES INSTITUTE; WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **The Greenhouse Gas Protocol: a corporate accounting and reporting standard**. Washington, DC, 2004. Disponível em: https://ghgprotocol.org/corporate-standard. Acesso em: 22 mar. 2026.

[12] FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Programa Brasileiro GHG Protocol.** São Paulo: FGV EAESP, Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces). Disponível em: https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/programa-brasileiro-ghg-protocol. Acesso em: 22 abr. 2026.

[13] BALTAZAR, Rafael Luiz da Silva; LONGO, Sidney Kawamura. O ITR, o crédito de carbono e a compensação tributária (impostos federais) – uma proposição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, [s. l.], v. 153, p. 189-214, 2023.

sobre o mercado de carbono, 2024)[14]. Como apontado em estudos especializados, esse processo envolve não apenas a quantificação das emissões, mas também a identificação das fontes emissoras e a aplicação de fatores técnicos de conversão, garantindo a padronização e a integridade ambiental dos créditos gerados (PENSAMENTO VERDE, 2014).[15]

Dessa forma, o mercado de carbono funciona de forma que, as empresas ou países que emitirem GEEs acima do limite estipulado, podem utilizar esse mecanismo de flexibilização e adquirir créditos de carbono para compensar suas emissões, assim como, os que reduzirem suas emissões de acordo com as metas estabelecidas, podem vender seus créditos que forem excedentes (cartilha sobre o mercado de carbono, 2024). Logo, a circulação desse ativo pode incentivar a redução da emissão dos GEEs, e contribuir com a promoção de práticas sustentáveis.

## 3. O MERCADO REGULADO E O VOLUNTÁRIO DO CRÉDITO DE CARBONO

O Decreto nº 11.075/2022 conceitua o crédito de carbono como um ativo de natureza simultaneamente financeira e ambiental, passível de transferência, que representa a redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, desde que devidamente reconhecido e emitido no âmbito de mercados voluntários ou regulados. Portanto, é importante para o presente trabalho a compreensão e diferenciação do mercado voluntário e do mercado regulado.

O mercado de carbono estrutura-se, então, em duas modalidades: o mercado regulado e o mercado voluntário, ambos desempenhando funções complementares. O mercado regulado caracteriza-se pela atuação sob um arcabouço normativo específico, geralmente vinculado aos compromissos internacionais firmados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas

[14] SEQUEIRA, Fernanda Jorge; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo; REITZ, Rebeca de Fátima M. O. (coord.). **Mercado de carbono: cartilha sobre o mercado de carbono.** Belém: Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE-PA); Universidade Federal do Pará (UFPA), 2024.

[15] PENSAMENTO VERDE**. Venda de carbono: Saiba o que é e como calcular o carbono equivalente**. 2014. Disponível em: https://www.pensamentoverde.com. br/economia-verde/venda-de-carbono-saiba-o-que-e-e-como-calcular-o-carbonoequivalente/. Acesso em 18 ago. 2020.

sobre Mudança do Clima[16], que estabelece diretrizes para a cooperação entre Estados na redução das emissões de gases de efeito estufa.

Nesse contexto, instrumentos como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris viabilizam a criação de mecanismos formais de negociação de resultados de mitigação e créditos de carbono entre países e entidades autorizadas, impondo, inclusive, obrigações às empresas quanto à adoção de medidas sustentáveis.

Por sua vez, o mercado voluntário opera à margem de imposições legais, sendo composto por agentes econômicos que, por iniciativa própria, buscam compensar suas emissões mediante a aquisição de créditos de carbono oriundos de projetos que comprovem a redução ou remoção de gases de efeito estufa. Embora desprovido de obrigatoriedade normativa, esse segmento revela-se relevante ao fomentar práticas ambientalmente responsáveis e ao viabilizar o financiamento de iniciativas sustentáveis, atuando, assim, como mecanismo complementar aos regimes regulados e contribuindo para o alcance dos objetivos climáticos globais.

## 4. A COMPANHIA DE ATIVOS AMBIENTAIS E PARTICIPAÇÕES DO PARÁ S.A.

A Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAPP) configura-se como uma sociedade de economia mista, de capital fechado, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), instituída pela Lei Estadual nº 10.258/2023 e regulamentada pelo Decreto nº 4.157/2024[17], com sede em Belém do Pará.

Ademais, inserida no contexto das políticas públicas voltadas à sustentabilidade, a Companhia tem como missão promover a valorização dos ativos ambientais do Estado do Pará por meio da articulação entre os setores público e privado, incentivando o desenvolvimento sustentável, a economia de baixo carbono e a inovação ambiental e climática, e o seu objeto social abrange a estruturação, gestão e comercialização de projetos relacionados a carbono, biodiversidade e serviços ecossistêmicos, bem como a implementação de mecanismos de

[16] BRASIL. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.
[17] PARÁ (Estado). **Lei nº 10.258, de 11 de dezembro de 2023**. Autoriza a constituição da Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAPP). Disponível em: https://lex.pge.pa.gov.br/#/texto-integral/16054. Acesso em: 15 abr. 2026.

Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), captação de investimentos nacionais e internacionais, desenvolvimento de programas jurisdicionais e iniciativas de REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), que é um mecanismo de recompensa financeira a países que preservam as florestas e reduzem o desmatamento, evitando a liberação de gases de efeito estufa, além da integração de políticas ambientais, sociais, econômicas e climáticas.

Além disso, é dotada de governança alinhada às melhores práticas e às diretrizes da Lei nº 13.303/2016[18], a CAAPP atua com foco na transparência, integridade e interesse público, mantendo controle acionário majoritário do Estado do Pará e desempenhando papel estratégico na consolidação de uma economia ambientalmente sustentável e socialmente inclusiva.

No âmbito do Decreto nº 2.745/2022[19], que institui o Programa Regulariza Pará, destaca-se o inciso XI do Capítulo II como um dispositivo de grande relevância para a consolidação de instrumentos econômicos voltados à proteção ambiental e à mitigação das mudanças climáticas. Tal previsão normativa estabelece o estímulo à implementação de mecanismos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) em imóveis rurais que mantêm a cobertura florestal, bem como à adoção de iniciativas de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), associadas a práticas de manejo sustentável, conservação e incremento dos estoques de carbono. Nesse sentido, o referido inciso evidencia a incorporação de instrumentos de mercado na política ambiental estadual, criando condições favoráveis à geração de créditos de carbono e à valorização econômica da floresta em pé, ao mesmo tempo em que promove incentivos concretos para a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável no território paraense.

É válido destacar, também, a lei nº 15.042/2024[20], que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), a qual representa um marco regulatório fundamental para a consolidação do mercado de carbono no Brasil, ao estabelecer bases normativas claras para a criação, circulação e controle de ativos ambientais. Destaca-se, inicialmente, o art. 2º, inciso VII, que conceitua o crédito de carbono como ativo transacionável

[18] BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

[19] PARÁ (Estado). **Decreto nº 2.745, de 9 de novembro de 2022.** Dispõe sobre o Programa Regulariza Pará. Disponível em: https://lex.pge.pa.gov.br/#/texto-integral/11913. Acesso em: 15 abr. 2026.

[20] BRASIL. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e dispõe sobre a regulação do mercado de carbono no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

representativo da redução, remoção ou retenção de emissões de gases de efeito estufa, mensurado em toneladas de $CO_2$ equivalente (tCO2e), conferindo-lhe natureza jurídica e relevância econômica.

Além disso, o art. 3º define o SBCE como um ambiente regulado de negociação desses ativos, baseado na lógica de limitação de emissões (cap-and-trade), enquanto os arts. 4º e 5º estabelecem princípios estruturantes como transparência, segurança jurídica, rastreabilidade e incentivo econômico à mitigação climática. A legislação também introduz instrumentos centrais, como a Cota Brasileira de Emissões (CBE) e os Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE), que viabilizam tanto o controle regulatório quanto a dinâmica de mercado. Nesse contexto, a norma fortalece a integração entre políticas climáticas, mecanismos de mercado e iniciativas subnacionais, criando um ambiente institucional propício para a atuação de entidades como a CAAPP na estruturação e operacionalização de projetos de crédito de carbono no âmbito estadual.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo do presente trabalho, observa-se que os créditos de carbono se consolidam como instrumentos relevantes no enfrentamento das mudanças climáticas, ao mesmo tempo em que assumem papel significativo no âmbito econômico e jurídico. Ao materializarem a redução ou remoção de gases de efeito estufa em ativos passíveis de negociação, tais mecanismos permitem a articulação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, evidenciando a crescente adoção de instrumentos de mercado na política climática contemporânea, os quais passam a estar presente não apenas na legislação nacional, mas também, na regional.

No contexto brasileiro, verificou-se que o avanço normativo, especialmente com a instituição do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), representa um importante passo para a organização e regulamentação do mercado de carbono, conferindo maior segurança jurídica, transparência e padronização às operações envolvendo esses ativos. Este cenário, portanto, contribui para a ampliação das possibilidades de utilização dos créditos de carbono não apenas como instrumento ambiental, mas também como ferramenta econômica com potencial de impacto em diversos setores produtivos, incluindo a agropecuária.

Ademais, ao analisar o cenário amazônico da questão e, em especial, o Estado do Pará, evidencia-se a relevância da atuação de iniciativas institucionais como a Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAPP), que se apresenta como agente estratégico na estruturação e operacionalização de políticas voltadas à valorização dos ativos ambientais. Nesse sentido, a articulação entre políticas públicas, instrumentos econômicos e iniciativas de conservação ambiental revela-se fundamental para a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável, especialmente em regiões de elevada importância ecológica como o Estado do Pará.

Por fim, conclui-se que a utilização dos créditos de carbono, demanda aprofundamento teórico e normativo, sobretudo diante das especificidades do ordenamento jurídico brasileiro. Ainda assim, é inegável que tais instrumentos representam uma alternativa inovadora e promissora para a indução de práticas sustentáveis, contribuindo não apenas para a mitigação dos impactos ambientais, mas também para a construção de um modelo econômico mais equilibrado e alinhado às demandas globais de proteção ao meio ambiente.

## REFERÊNCIAS


ALVES, Raíza Silva; OLIVEIRA, Louise Antunes de; LOPES, Paloma de Lavor. Crédito de carbono: o mercado de crédito de carbono no Brasil. **Gestão e Tecnologia para a Competitividade**, 2013. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/2018412.pdf. Acesso em: 15 de mar. 2026.

BANCO MUNDIAL. **State and Trends of Carbon Pricing 2023.** Washington, DC: World Bank, 2023. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/58f2a409-9bb7-4ee6-899d-be47835c838f. Acesso em: 31 mar. 2026.

BALTAZAR, Rafael Luiz da Silva; LONGO, Sidney Kawamura. O ITR, o crédito de carbono e a compensação tributária (impostos federais) – uma proposição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 153, p. 189-214, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação MCTI. **Protocolo de Quioto.** 1997. Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4006.html. Acesso em: 20 de mar. de 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 dez. 2024.

BRASIL**. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e dispõe sobre a regulação do mercado de carbono no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

FONSECA, Jozeney Mendes; PEREIRA, Bartolomeu Miranda. Desafios e oportunidades da contabilidade ambiental e crédito de carbono no Brasil: revisão bibliográfica. **Revista Sociedade Científica**, v. 7, n. 1, p. 5793-5818, 2024.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Programa Brasileiro GHG Protocol.** São Paulo: FGV EAESP, Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces). Disponível em: https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/programa-brasileiro-ghg-protocol. Acesso em: 22 fev. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2021: The Physical Science Basis. **Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1. Acesso em: 30 mar. 2026.

MASSON, Aloisio; ELIAS, José Carlos de Queiroz. Comercialização do crédito de carbono e o sistema tributário brasileiro. **Perspectivas atuais da sustentabilidade: cenários internacional e brasileiro.** Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5095/3/Perspectivas%20atuais%20da%20sustentabilidade_2024_.pdf. Acesso em: 15 de fev. de 2026.

NOAA – NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION. Tendências no Dióxido de Carbono Atmosférico. 2023. Disponível em: https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/. Acesso em: 30 mar. 2026.

PARÁ (Estado**). Lei nº 10.258, de 11 de dezembro de 2023.** Autoriza a constituição da Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAPP). Disponível em: https://lex.pge.pa.gov.br/#/texto-integral/16054. Acesso em: 15 abr. 2026.

PARÁ (Estado). **Decreto nº 2.745, de 9 de novembro de 2022**. Dispõe sobre o Programa Regulariza Pará. Disponível em: https://lex.pge.pa.gov.br/#/texto-integral/11913. Acesso em: 15 abr. 2026.

PENSAMENTO VERDE. **Venda de carbono: Saiba o que é e como calcular o carbono equivalente.** 2014. Disponível em: https://www.pensamentoverde.com.br/economia-verde/venda-de-carbono-saiba-o-que-e-e-como-calcular-o-carbonoequivalente. Acesso em 20 mar. 2026.

RETTMANN, Ricardo. Cartilhas. **Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM).** 2020. Disponível em https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/o-que-e-e-como-funciona-o-mercado-de-carbono. Acesso em 18 mar. 2026.

RIBEIRO, M S. Os créditos de carbono e seus efeitos contábeis. Ribeirão Preto: USP, 2006. **Tese (Livre docência apresentada à Faculdade de Economia), FEA**, Universidade de São Paulo, 2006.

SEQUEIRA, Fernanda Jorge; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo; REITZ, Rebeca de Fátima M. O. (coord.). **Mercado de carbono: cartilha sobre o mercado de carbono.** Belém: Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE-PA); Universidade Federal do Pará (UFPA), 2024.

SOUZA, André Luis Rocha de; ALVAREZ, Guineverre; ANDRADE, José Célio Silveira. Mercado regulado de carbono no Brasil: um ensaio sobre divergências contábil e tributária dos créditos de carbono. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 20, n. 67, p. 675-697, 2013.

VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto; GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA, Carine de Almeida; RUTHES, Sidarta; WILDAUER, Laila Del Bem Seleme; SOUZA, Marília de. O mercado regulado de carbono no Brasil. **Desafios da COP30.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 39, n. 114, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/PyvNhqfy89WGTv4DwkzV5ft/?lang=pt. Acesso em: 15 de mar. de 2026.

WORLD RESOURCES INSTITUTE; WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**. The Greenhouse Gas Protocol: a corporate accounting and reporting standard**. Washington, DC, 2004. Disponível em: https://ghgprotocol.org/corporate-standard. Acesso em: 22 mar. 2026.

# STARTUP VERDE: CONCEITOS E ANÁLISE ACERCA DA PROPOSTA LEGISLATIVA Nº 117/2024

*Green Startup: Concepts And Analysis Of Legislative Proposal nº. 117/2024*

**Rafael Ribeiro de Oliveira**[1]

Universidade da Amazônia – UNAMA

**Fabricio Vasconcelos de Oliveira**[2]

Universidade Federal do Pará – UFPA e Universidade da Amazônia – UNAMA

DOI: https://doi.org/10.62140/ROFO441327154

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Startup Verde – Conceitos Gerais; 3. Startup Verde – Cenário Brasileiro; 4. Considerações Finais.

**Resumo:** O presente trabalho objetiva analisar os conceitos gerais que caracterizam as empresas em estágio inicial voltadas à sustentabilidade, as startups verdes, demonstrar suas peculiaridades e analisar seu contexto no cenário brasileiro, principalmente no que tange à PLP 117/24. Assim, caracteriza-se como um estudo teórico-bibliográfico, utilizando artigos científicos, legislações vigentes, propostas legislativas e pareceres do Senado para embasar tanto a caracterização das startups verdes quanto a análise de seu contexto na realidade legislativa brasileira a qual está inserida. Após as análises, percebe-se que as startups verdes buscam alcançar o lucro por meio de processos sustentáveis, desde sua concepção até a entrega final ao cliente, incorporando a sustentabilidade em toda a sua produção. Ademais, a PLP 117/24 é considerada um avanço legislativo no Brasil, tendo em vista a regulamentação dessas empresas no mercado brasileiro e sua inclusão em critérios de benefícios, visando ao fomento da criação de startups verdes nacionais. Nesse sentido, é evidente que o papel das startups verdes é demonstrar a viabilidade da busca pelo lucro atrelada à sustentabilidade durante todo o seu processo de produção, tendo o Brasil dado um passo fundamental no incentivo à criação dessas empresas, em razão de seu enquadramento, do estabelecimento de condições e dos benefícios previstos na PLP 117/24.

[1] Acadêmico do Curso de Graduação em Direito pela Universidade da Amazônia -UNAMA. E-mail: rafaelrdeo17@gmail.com; ORCID: https://orcid.org/0009-0000-9365-6946

[2] Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará-UFPa; especialista em Direito pelo centro de extensão Universitária -CEU/SP; professor associado IV de Direito Empresarial na Universidade Federal do Pará-UFPa (onde leciona na graduação e no mestrado profissional); professor titular de Direito Empresarial da Universidade da Amazônia-UNAMA (onde leciona na graduação e no mestrado acadêmico); Procurador Fundacional/Autárquico do Estado do Pará; Procurador chefe da Junta Comercial do Estado do Pará-JUCEPA; autor de obras jurídicas publicadas em diversos livros e periódicos; email: oliveirafabricio@hotmail.com; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8861-874X

**Palavras-chave:** Startup Verde; Projeto de Lei 117/24, Sustentabilidade;

**Abstract:** The present study aims to analyze the general concepts that characterize early-stage companies focused on sustainability, known as green startups, to demonstrate their peculiarities, and to examine their context in the Brazilian scenario, especially with regard to PLP 117/24. Thus, it is characterized as a theoretical-bibliographic study, using scientific articles, current legislation, legislative proposals, and Senate opinions to support both the characterization of green startups and the analysis of their context within the Brazilian legislative reality in which they are inserted. After the analyses, it is observed that green startups seek to achieve profit through sustainable processes, from their conception to the final delivery to the customer, incorporating sustainability throughout their entire production. Furthermore, PLP 117/24 is considered a legislative advancement in Brazil, in view of the regulation of these companies in the Brazilian market and their inclusion in benefit criteria, aiming to promote the creation of national green startups. In this sense, it is evident that the role of green startups is to demonstrate the viability of pursuing profit linked to sustainability throughout their entire production process, with Brazil having taken a fundamental step in encouraging the creation of these companies, due to their classification, the establishment of conditions, and the benefits provided for in PLP 117/24.

**Keywords:** Green Startup; PLP 117/24; Sustainability.

## 1. Introdução

No contexto atual, observa-se que as startups verdes incorporam a sustentabilidade como elemento estruturante de sua identidade empresarial, e não apenas como prática acessória, aliando a inovação tecnológica, escalabilidade e propósito ambiental, desenvolvendo produtos e serviços voltados à solução de problemas reais dos consumidores, ao mesmo tempo em que contribuem para a preservação do meio ambiente. Nessa linha, a presente pesquisa busca, por meio de revisão bibliográfica e análise legislativa, contribuir para a compreensão das startups verdes no contexto empresarial contemporâneo e de seu cenária atual no Brasil.

Parte-se da constatação de que o debate acerca dessas organizações vem ganhando espaço diante da crescente demanda por soluções empresariais capazes de responder aos desafios ecológicos atuais e pelo movimento legislativo acerca da regulamentação das startups verdes no Brasil.

Nesse sentido, formula-se a problemática do presente artigo nos seguintes termos: de que forma as startups verdes se caracterizam no contexto empresarial contemporâneo e como o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente por meio do PLP nº 117/2024, busca reconhecer e incentivar essa categoria empresarial voltada à sustentabilidade?

O objetivo geral consiste em analisar o conceito, as características e a relevância das startups verdes, bem como examinar o cenário jurídico-normativo de seu reconhecimento no

Brasil. Como objetivos específicos, pretende-se: a) compreender as principais características das startups e das startups verdes, destacando seus elementos econômicos, tecnológicos e ambientais; e b) analisar o conteúdo do PLP nº 117/2024 e sua contribuição para a regulamentação das startups verdes na legislação brasileira.

As empresas, de modo geral, atuam orientadas pela busca de eficiência, competitividade e lucro. Contudo, em um contexto de intensificação das crises ambientais e de ampliação das exigências por responsabilidade socioambiental, torna-se cada vez mais necessário que a atividade empresarial seja pensada em consonância com práticas sustentáveis efetivas. Nesse sentido, as startups verdes assumem posição de destaque ao proporem soluções inovadoras que ultrapassam a lógica meramente econômica, inserindo-se em uma dinâmica empresarial comprometida com a redução de impactos ambientais, com a transição ecológica e com a construção de novos paradigmas de desenvolvimento.

## 2. Startup Verde – Conceitos Gerais

As startups são fruto da visão de seus fundadores, que desenvolvem serviços ou produtos inovadores a partir da análise e da identificação de problemas e necessidades dos clientes em determinado mercado[3]

Nesse contexto, essas empresas apresentam elevado potencial de inovação tecnológica, devido as propostas estruturadas serem voltadas à solução de demandas reais, associando a resolução de problemas à viabilidade econômica do negócio. Por sua natureza inovadora, as startups se encontram em estágio inicial e desempenham papel relevante no desenvolvimento da economia nacional, ao inovarem na criação de produtos e serviços economicamente viáveis e que entregue valor efetivo aos consumidores.[4]

Essa relevância se torna ainda mais evidente quando se observa que as startups criam novos produtos e atuam na reformulação e reorganização dos processos e cadeias produtivas e na proposição de soluções mais eficientes para setores já consolidados. Por isso, seu papel econômico busca a geração de lucro ou à abertura de novos mercados atrelada a dinamização do setores estratégicos e inovação de uma cultura empresarial mais adaptável às transformações

[3] DELMONDES, Fabiana Azevedo. Inovação e Metodologia em Startups: análise das estratégias de desenvolvimento de produto e operações no ecossistema empreendedor de Pernambuco. *South American Development Society Journal,* vol. 10, n. 28, 2024. ISSN: 2446-5763. DOI: 10.24325/issn.2446-5763.v10i28p178-199;
[4] OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare* & *VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022.

sociais, tecnológicas e ambientais. Nesse cenário, o aspecto inovador aparece como elemento central da atividade dessas empresas, sobretudo em razão da necessidade de responder a contextos marcados por incerteza, competitividade e mudanças constantes.[5]

Diante da crescente demanda por soluções ambientais, evidencia-se a necessidade de iniciativas capazes de enfrentar as mudanças climáticas e contribuir para a proteção do meio ambiente. Nesse sentido, surgem oportunidades para o desenvolvimento de startups em diversos setores, considerando sua ampla atuação no mercado.[6] Além disso, por se tratar de empresas com estruturas mais flexíveis, as startups apresentam maior agilidade para inovar em contextos de risco e incerteza. Assim, observa-se a possibilidade de integrar sustentabilidade e desenvolvimento econômico, explorando, simultaneamente, o potencial financeiro e ambiental em suas atividades inovadoras.[7]

Diante das diversas oportunidades voltadas à solução de problemas ambientais, observa-se o crescimento da demanda por sustentabilidade empresarial, impulsionando o surgimento de empresas que inovam ao transformar investimentos ambientais em vantagens competitivas.[8] Nesse contexto, surgem as cleantechs, também conhecidas como startups verdes, as quais passam a ocupar posição de destaque justamente por buscarem o equilíbrio entre tecnologia, escalabilidade e compromisso ambiental, o que as diferencia de empreendimentos tradicionais que apenas utilizam das práticas sustentáveis de forma acessória. Nas startups verdes, a sustentabilidade é parte integrante de sua identidade empresarial, orientando tanto o desenvolvimento dos produtos quanto o modelo de negócios adotado.[9]

---

[5] DELMONDES, Fabiana Azevedo. Inovação e Metodologia em Startups: análise das estratégias de desenvolvimento de produto e operações no ecossistema empreendedor de Pernambuco. *South American Development Society Journal*, vol. 10, n. 28, 2024. ISSN: 2446-5763. DOI: 10.24325/issn.2446-5763.v10i28p178-199;

[6] OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare* & *VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022; HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024.

[7] SANTOS, Catherine Lobato dos; SILVA, Fábio Alessandro Cardoso; OLIVEIRA, Tainar Costa de; TAVARES, Kamila Pereira; OLIVEIRA, Ananias Costa. Inovação sustentável na Amazônia: O potencial das startups de bioeconomia. *Revista Tecnologia e Sociedade,* Curitiba, vol. 21, n. 63, p. 61-80, 2025. ISSN: 1984-3526. DOI: 10.3895/rts.v21n63.18754

[8] HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024; BASSAN, Richard; ORNELAS, Renato Passos; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral; GERMINARI, Jefferson Patrik. Cidades inteligentes: o papel das startups verdes no aumento da geração de energia solar através do autoconsumo remoto e da geração compartilhada. *Revista Direito em Foco*, ed. 15, p. 356-368, 2023.

[9] MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576; GOMES, Gleiciane dos Santos. Experiência de startups na área ambiental: estudo de caso do asg na startup seletiva. *Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Engenharia Ambiental*, Fortaleza, 2021.

As startups verdes, além das principais características de uma startup convencional, tais como a incerteza de mercado, a inovação tecnológica e a atuação em estágio inicial, volta-se ao fomento da sustentabilidade, desde a criação até o desenvolvimento de suas atividades.[10]

Essas empresas buscam o desenvolvimento de produtos e serviços com a utilização de tecnologias sustentáveis inovadoras, buscando solucionar problemas dos clientes e contribuem para a preservação ambiental concomitantemente, adotando práticas mais sustentáveis, modelos de negócio lucrativos e eficiência em suas atividades.[11] Trata-se, portanto, de empreendimentos que compatibilizam a ideia de lucratividade e sustentabilidade, aliando o propósito ambiental à racionalidade econômica. O próprio desenvolvimento desse setor demonstra que práticas sustentáveis podem ser incorporadas à atividade empresarial como fator de diferenciação competitiva, geração de valor e atração de investidores, consumidores e parceiros institucionais.[12]

Diante desse cenário, a integração entre sustentabilidade e crescimento econômico pode ser caracterizada como bioeconomia, a qual possibilita a valorização de mercados sustentáveis. Nesse contexto, destacam-se oito categorias de startups verdes, sendo elas energia limpa, armazenamento de energia, eficiência energética, transporte, qualidade do ar e meio ambiente, indústria limpa, água e agricultura.[13] Acerca dessa demanda, analisa-se que cerca de 70% dos recursos são destinados ao desenvolvimento do mercado de carbono e da agricultura sustentável, demonstrando que o mercado verde apresenta estimativas de crescimento.[14] Desse modo, verifica-se que as startups verdes não atuam apenas em nichos isolados, mas se inserem em um ecossistema amplo, conectado à reorganização da economia em bases mais sustentáveis,

---

[10] HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024; MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.

[11] GOMES, Gleiciane dos Santos. Experiência de startups na área ambiental: estudo de caso do asg na startup seletiva. *Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Engenharia Ambiental*, Fortaleza, 2021.

[12] OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare & VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022; HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024.

[13] SANTOS, Catherine Lobato dos; SILVA, Fábio Alessandro Cardoso; OLIVEIRA, Tainar Costa de; TAVARES, Kamila Pereira; OLIVEIRA, Ananias Costa. Inovação sustentável na Amazônia: O potencial das startups de bioeconomia. *Revista Tecnologia e Sociedade,* Curitiba, vol. 21, n. 63, p. 61-80, 2025. ISSN: 1984-3526. DOI: 10.3895/rts.v21n63.18754; GOMES, Gleiciane dos Santos. Experiência de startups na área ambiental: estudo de caso do asg na startup seletiva. *Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Engenharia Ambiental*, Fortaleza, 2021.

[14] SANTOS, Catherine Lobato dos; SILVA, Fábio Alessandro Cardoso; OLIVEIRA, Tainar Costa de; TAVARES, Kamila Pereira; OLIVEIRA, Ananias Costa. Inovação sustentável na Amazônia: O potencial das startups de bioeconomia. *Revista Tecnologia e Sociedade,* Curitiba, vol. 21, n. 63, p. 61-80, 2025. ISSN: 1984-3526. DOI: 10.3895/rts.v21n63.18754

especialmente em áreas diretamente afetadas pela transição energética, pela economia circular e pela necessidade de redução de impactos ambientais.

A principal estratégia de crescimento das startups verdes consiste no uso da sustentabilidade como base para a elaboração de produtos e serviços, utilizando a experimentação e o aprendizado contínuo no desenvolvimento de suas soluções.[15] Esse processo é compatível crescimento e a consolidação das startups nos mercados em que estão inseridos, perfeiçoando do produto conforme as testagem, análise de resultados e adaptação progressiva ao mercado. No caso das startups verdes, esse ciclo de aprendizado não envolve apenas eficiência econômica, mas também a verificação de impactos socioambientais positivos, o que exige uma combinação entre inovação tecnológica, consciência regulatória e compromisso com resultados efetivos de sustentabilidade.[16]

Embora a sustentabilidade seja a principal característica dessas organizações, ela também pode representar um fator de risco para os investidores. Além dos riscos inerentes a qualquer startup, há ainda pressões de stakeholders, legislações específicas em cada país e exigências regulatórias relacionadas às questões ambientais.[17] Dessa forma, mesmo sendo comum a existência de incertezas quanto à sustentabilidade corporativa, os fundadores de startups verdes geralmente possuem uma visão que vai além do lucro, orientando suas iniciativas por uma missão socioambiental.[18] Isso faz com que essas empresas operem em uma lógica peculiar, buscando o crescimento, a escalabilidade e viabilidade financeira, tudo enquanto precisam demonstrar coerência entre discurso, prática e impacto ambiental efetivo.

As startups verdes funcionam com base no social, ambiental e econômico, cujo objetivo é a criação de benefícios para o bem comum, promovendo a redução dos impactos ambientais e a geração de valor real em seus produtos e serviços.[19] Contudo, ressalta-se que produtos

---

15 OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare* & *VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022.

16 DELMONDES, Fabiana Azevedo. Inovação e Metodologia em Startups: análise das estratégias de desenvolvimento de produto e operações no ecossistema empreendedor de Pernambuco. *South American Development Society Journal*, vol. 10, n. 28, 2024. ISSN: 2446-5763. DOI: 10.24325/issn.2446-5763.v10i28p178-199; MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.

17 MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.

18 HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024; MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.

19 OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare* & *VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022.

rotulados como verdes, mas que não oferecem benefícios efetivos ao consumidor ou à própria empresa, não se enquadram como estratégias sustentáveis.[20]

Essa distinção é fundamental, pois nem todo discurso de responsabilidade ambiental corresponde, de fato, a uma prática empresarial verdadeiramente verde. Em razão disso, o debate sobre startups verdes exige cuidado metodológico e jurídico, sobretudo para diferenciar iniciativas verdadeiramente sustentáveis de estratégias empresariais que aparentam serem sustentáveis.[21]

Esse tipo de prática é denominado greenwashing, caracterizado por produtos ou serviços apenas rotulados como sustentáveis, mas que, na prática, não promovem alterações significativas na sua pegada ecológica. Ou seja, ainda que um produto apresente um rótulo de que afirme seu caráter reciclável, se sua produção ou seu ciclo de vida não for ambientalmente sustentável, não é considerado verdadeiramente sustentável. Ao adotar esse tipo de estratégia, as empresas podem sofrer redução na satisfação dos clientes e perda de confiança, deixando de ser percebidas como organizações inovadoras no âmbito das cleantechs.[22] Assim, a credibilidade se torna um ativo essencial para as startups verdes, uma vez que sua inserção no mercado depende não apenas da qualidade tecnológica de suas soluções, mas também da confiança quanto à autenticidade de seus compromissos ambientais.

Nesse sentido, os verdadeiros produtos e serviços de uma startup verde são frutos de desenvolvimentos verdes, uma vez que os benefícios de suas entregas são efetivamente ecológicos e agregam valor tanto para o cliente quanto para a empresa, ao reduzir danos ou riscos ambientais.[23] Dessa forma, as startups verdes associam a sustentabilidade à inovação para obter vantagens econômicas e gerar oportunidades que maximizem os resultados, de modo que o valor econômico, social e ambiental atue de maneira integrada.[24] A inovação sustentável, portanto, não se resume à simples modernização de processos produtivos, mas se vincula à criação de soluções capazes de produzir efeitos concretos sobre o uso de recursos, a emissão de poluentes, a gestão de resíduos e a eficiência ambiental das atividades econômicas.

---

[20] HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024.
[21] HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024
[22]HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024.
[23] MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.
[24] OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare* & *VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022.

Além disso, o desenvolvimento e a consolidação das startups verdes dependem de circunstâncias específicas que favoreçam seu crescimento. Entre esses fatores, destacam-se a existência de um ecossistema de inovação estruturado, a presença de instituições de ensino e pesquisa relevantes, a iniciativa privada interessada e a disponibilidade de oportunidades locais que permitam a experimentação e expansão das soluções sustentáveis. [25]

As principais necessidades para a busca de financiamento dizem respeito à possibilidade de ampliar a escalabilidade da solução socioambiental, sendo igualmente relevantes as capacidades técnicas e acadêmicas dos empreendedores envolvidos.[26] Assim, observa-se que o sucesso dessas empresas não decorre apenas da existência de uma ideia inovadora, mas também da articulação entre competências internas e ambiente externo favorável.

## 3. Startup Verde – Cenário Brasileiro

No cenário brasileiro, as startups verdes vêm ganhando espaço especialmente em setores relacionados à energia limpa, eficiência energética, gestão hídrica e gestão de resíduos.[27] A expansão dessas atividades demonstra que a sustentabilidade passou a representar não apenas uma exigência ética ou ambiental, mas também uma oportunidade concreta de negócios, principalmente devido a utilização de recursos naturais de forma sustentável, associada à economia circular e à valorização de mercados locais, com potencial para fomentar emprego, renda e desenvolvimento regional.[28]

Em especial no campo da energia solar, as startups verdes vêm desempenhando papel relevante na disseminação de soluções tecnológicas voltadas ao autoconsumo remoto e à geração compartilhada, ampliando o acesso à energia renovável e contribuindo para o

[25] MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.
[26] MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.
[27] BASSAN, Richard; ORNELAS, Renato Passos; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral; GERMINARI, Jefferson Patrik. Cidades inteligentes: o papel das startups verdes no aumento da geração de energia solar através do autoconsumo remoto e da geração compartilhada. *Revista Direito em Foco*, ed. 15, p. 356-368, 2023.
[28] SANTOS, Catherine Lobato dos; SILVA, Fábio Alessandro Cardoso; OLIVEIRA, Tainar Costa de; TAVARES, Kamila Pereira; OLIVEIRA, Ananias Costa. Inovação sustentável na Amazônia: O potencial das startups de bioeconomia. *Revista Tecnologia e Sociedade,* Curitiba, vol. 21, n. 63, p. 61-80, 2025. ISSN: 1984-3526. DOI: 10.3895/rts.v21n63.18754; BASSAN, Richard; ORNELAS, Renato Passos; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral; GERMINARI, Jefferson Patrik. Cidades inteligentes: o papel das startups verdes no aumento da geração de energia solar através do autoconsumo remoto e da geração compartilhada. *Revista Direito em Foco*, ed. 15, p. 356-368, 2023.

fortalecimento de modelos urbanos mais sustentáveis.[29] Esse exemplo revela que a atuação dessas empresas ultrapassa o plano teórico, apresentando repercussões concretas na forma como a inovação pode ser direcionada à transição ecológica.

Ao mesmo tempo, estudos apontam que, para garantir competitividade, essas empresas necessitam de condições financeiras favoráveis que auxiliem no crescimento do mercado verde, dependendo também da construção de políticas públicas adequadas e de instrumentos jurídicos capazes de reduzir barreiras ao seu desenvolvimento.[30]

É justamente nesse contexto que se insere o Projeto de Lei Complementar nº 117/2024, cujo objetivo é ampliar o Marco Legal das Startups, instituído pela Lei Complementar nº 182/2021, mediante a criação de um regime jurídico específico para as chamadas startups verdes. Atualmente, a LC nº 182/2021 já define o enquadramento geral de startups no art. 4º, considerando como tal as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, voltadas à inovação de modelo de negócios, produtos ou serviços.[31]

O PLP nº 117/2024, de autoria do Senador Fernando Dueire, não substitui esse conceito geral, mas acrescenta o novo Capítulo II-A, destinado a disciplinar uma categoria especial de startup, cuja atividade esteja diretamente ligada à sustentabilidade ambiental, além de acrescentar artigos em outras leis.[32]

Do ponto de vista legislativo, o parecer da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática considerou a proposta adequada e aprovada, apesar de três alterações não substanciais. Essas emendas alteram a forma de apresentação a fim de deixar explícito que o projeto também altera a Lei nº 9.991/2000 e a Lei nº 10.973/2004, além da LC nº 182/2021. O

---

[29] BASSAN, Richard; ORNELAS, Renato Passos; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral; GERMINARI, Jefferson Patrik. Cidades inteligentes: o papel das startups verdes no aumento da geração de energia solar através do autoconsumo remoto e da geração compartilhada. *Revista Direito em Foco*, ed. 15, p. 356-368, 2023.

[30] SANTOS, Catherine Lobato dos; SILVA, Fábio Alessandro Cardoso; OLIVEIRA, Tainar Costa de; TAVARES, Kamila Pereira; OLIVEIRA, Ananias Costa. Inovação sustentável na Amazônia: O potencial das startups de bioeconomia. *Revista Tecnologia e Sociedade,* Curitiba, vol. 21, n. 63, p. 61-80, 2025. ISSN: 1984-3526. DOI: 10.3895/rts.v21n63.18754

[31] BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n.º 117, de 2024. Altera a Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021, para a definição e o enquadramento de empresas startups verdes e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164257.

[32] BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n.º 117, de 2024. Altera a Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021, para a definição e o enquadramento de empresas startups verdes e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164257.

parecer destacou que a proposta tem potencial de estimular empresas voltadas à tecnologia verde e de fortalecer soluções inovadoras para problemas ambientais nacionais.[33]

A análise da comissão também ressaltou que o projeto dialoga com a necessidade de criação de soluções inovadoras para a proteção e preservação do meio ambiente. Nesse sentido, o parecer reconhece que a proposição busca fortalecer juridicamente empresas voltadas a tecnologias verdes, sem impor, em princípio, custos orçamentários ou regulatórios expressivos ao Estado, sendo fundamental para operarem por meio de priorização e enquadramento jurídico, e não necessariamente pela criação imediata de novos programas ou fundos autônomos.[34]

A justificativa do projeto reforça essa compreensão ao afirmar que a introdução novo capítulo na Lei Complementar nº 182/2021 tende a promover o avanço e a participação ativa de startups focadas em soluções ambientais, destacando seu papel fundamental no progresso econômico compatível com a preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável. Também destaca que a criação de um marco legal dedicado fortalece a inovação voltada à sustentabilidade, desempenhando papel vital no combate a desafios climáticos e ambientais e na transição para uma economia menos dependente de carbono.[35]

Diante da perspectiva jurídica, percebe-se que o projeto adota uma técnica de incentivo normativo combinada com critérios de reconhecimento formal. Isso significa que a proposta define a startup verde e as vincula a determinadas consequências jurídicas, como prioridade em políticas públicas, possibilidade de acesso facilitado a programas de fomento e criação de selo de reconhecimento. Nesse aspecto, o PLP procura construir uma relação mais direta entre

33 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática. Parecer (SF) n.º 11, de 2024, sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 117, de 2024, do Senador Fernando Dueire, que altera a Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021, para a definição e o enquadramento de empresas startups verdes e dá outras providências. Relator: Astronauta Marcos Pontes. Relator ad hoc: Izalci Lucas. Brasília, DF: Senado Federal, 27 nov. 2024.

34 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática. Parecer (SF) n.º 11, de 2024, sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 117, de 2024, do Senador Fernando Dueire, que altera a Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021, para a definição e o enquadramento de empresas startups verdes e dá outras providências. Relator: Astronauta Marcos Pontes. Relator ad hoc: Izalci Lucas. Brasília, DF: Senado Federal, 27 nov. 2024.

35 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática. Parecer (SF) n.º 11, de 2024, sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 117, de 2024, do Senador Fernando Dueire, que altera a Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021, para a definição e o enquadramento de empresas startups verdes e dá outras providências. Relator: Astronauta Marcos Pontes. Relator ad hoc: Izalci Lucas. Brasília, DF: Senado Federal, 27 nov. 2024.

classificação normativa e incentivo econômico, o que pode fortalecer a segurança jurídica do setor e ampliar a previsibilidade para empreendedores e investidores.

Ademais, ressalta-se que parte significativa da efetividade do projeto dependerá de regulamentação posterior, especialmente em relação aos procedimentos de enquadramento, avaliação e monitoramento previstos no art. 4º-C. Isso significa que a aprovação da lei, embora relevante, não basta, por si só, para tornar plenamente operacionais todos os seus efeitos.

A concretização do regime jurídico das startups verdes exigirá detalhamento administrativo, definição de órgãos competentes, parâmetros de avaliação e mecanismos claros de verificação das práticas sustentáveis declaradas pelas empresas. Ainda assim, a proposta representa avanço importante ao inaugurar, em nível legal, uma categoria própria para esses empreendimentos.

Desse modo, o PLP nº 117/2024 pode ser compreendido como tentativa de institucionalizar, no âmbito do direito brasileiro, uma categoria empresarial que está em ascensão no mercado mundial. A proposta reconhece que as startups verdes possuem características específicas, enfrentam desafios próprios e podem desempenhar função estratégica no desenvolvimento sustentável, razão pela qual busca inseri-las de modo mais explícito no sistema nacional de inovação. Ao fazer isso, o projeto aproxima o regime jurídico das startups da pauta ambiental, reforçando a ideia de que inovação e sustentabilidade não devem ser tratadas como agendas separadas, mas como dimensões complementares de uma mesma política de desenvolvimento.

Ainda sobre o projeto de lei das startups verdes, este se revela coerente acerca do conceito dessas empresas ao reconhecer elementos que já aparecem de forma recorrente nos estudos sobre o tema, agora de forma normativa . Os artigos demonstram que essas empresas não se distinguem apenas por serem startups em estágio inicial, mas principalmente por estruturarem sua atividade econômica a partir de soluções com impacto ambiental positivo, associando inovação, viabilidade financeira e sustentabilidade.[36] Nesse sentido, ao propor a criação dos arts. 4º-A a 4º-E na Lei Complementar nº 182/2021, o PLP define condições para a denominação de startup verde e de critérios para a sua classificação.

[36] HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024; MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576; GOMES, Gleiciane dos Santos. Experiência de startups na área ambiental: estudo de caso do asg na startup seletiva. *Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Engenharia Ambiental*, Fortaleza, 2021.

A comparação entre o projeto e os artigos também evidencia que o legislador buscou incorporar ao texto normativo preocupações práticas já apontadas pela doutrina. A exigência de critérios objetivos para enquadramento, como comprovação de práticas sustentáveis, certificações ambientais e apresentação de relatório de impacto positivo, está em conformidade com a preocupação acadêmica de diferenciar startups verdes autênticas de iniciativas que apenas utilizam o discurso ambiental como estratégia de mercado.

Isso se relaciona diretamente ao problema do greenwashing, apontado nos estudos como um risco à credibilidade do setor, já que compromete a confiança dos consumidores, investidores e do próprio ambiente de inovação sustentável.[37] Assim, o projeto avança na tentativa de transformar em requisito jurídico a exigência de legitimidade material das chamadas cleantechs.

Além disso, os benefícios e incentivos previstos no art. 4º-B dialogam com a dificuldade de financiamento, escalabilidade e consolidação dessas empresas no mercado. Os estudos indicam que startups verdes dependem de ecossistemas favoráveis, apoio técnico, investidores dispostos a compreender riscos específicos e mecanismos institucionais que reduzam barreiras ao desenvolvimento de soluções ambientais inovadoras.[38]

Nessa linha, o projeto procura responder a essa necessidade ao prever acesso prioritário a programas de incentivo e apoio, principalmente em editais públicos e licitações, o que demonstra que a proposta legislativa define as startups verdes e cria condições mais favoráveis para a crescimento dessas empresas. A inovação sustentável, por si só, não garante competitividade, sendo necessário um ambiente regulatório que estimule a sua continuidade e crescimento.[39]

A alteração da Lei nº 9.991/2000 também se mostra compatível com os artigos que tratam da atuação das startups verdes em setores estratégicos, especialmente no campo da energia limpa. Os estudos ressaltam que áreas como energia solar, eficiência energética e

[37] BASSAN, Richard; ORNELAS, Renato Passos; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral; GERMINARI, Jefferson Patrik. Cidades inteligentes: o papel das startups verdes no aumento da geração de energia solar através do autoconsumo remoto e da geração compartilhada. *Revista Direito em Foco*, ed. 15, p. 356-368, 2023; HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024.
[38] MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.
[39] OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare* & *VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022.

tecnologias limpas constituem espaços privilegiados de expansão dessas empresas, justamente por aliarem demanda econômica crescente e impacto ambiental positivo.[40]

Ao priorizar startups verdes nos projetos de pesquisa e desenvolvimento regulados pela ANEEL, o PLP aproxima o marco legal da realidade demonstrada pela produção acadêmica, fortalecendo a ideia de que determinados setores, como o elétrico e o energético, possuem especial relevância na consolidação desse mercado. Assim, o projeto não apenas reconhece juridicamente a startup verde, mas direciona instrumentos de fomento para segmentos em que esse modelo já apresenta grande potencial de desenvolvimento.

Da mesma forma, a inclusão das startups verdes na Lei de Inovação reforça a compreensão de que a pauta ambiental não deve ser tratada como tema periférico dentro da política nacional de inovação. Os artigos demonstram que essas empresas exercem papel estratégico na transição para uma economia mais sustentável, buscando menor impacto ecológico com a lucratividade.[41]

Ao integrá-las expressamente ao ecossistema jurídico de incentivo à inovação, o projeto aproxima o ordenamento brasileiro do crescimento e sustentabilidade de forma complementar, criando um ambiente de incentivo para as startups verdes.

Sob esse aspecto, o PLP nº 117/2024 representa não apenas uma inovação legislativa, mas uma tentativa de atualizar a política jurídica de inovação à luz das novas exigências ambientais e produtivas do presente.

Por fim, a análise comparativa entre o projeto e os artigos permite concluir que o PLP nº 117/2024 apresenta fundamentação compatível com a literatura utilizada, pois reconhece as startups verdes como agentes relevantes para o desenvolvimento sustentável, responde a fragilidades já identificadas nos estudos e propõe instrumentos de validação e incentivo voltados à expansão desse setor. Embora sua efetividade dependa de regulamentação posterior, a

---

[40] BASSAN, Richard; ORNELAS, Renato Passos; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral; GERMINARI, Jefferson Patrik. Cidades inteligentes: o papel das startups verdes no aumento da geração de energia solar através do autoconsumo remoto e da geração compartilhada. *Revista Direito em Foco*, ed. 15, p. 356-368, 2023; GOMES, Gleiciane dos Santos. Experiência de startups na área ambiental: estudo de caso do asg na startup seletiva. *Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Engenharia Ambiental*, Fortaleza, 2021.

[41] SANTOS, Catherine Lobato dos; SILVA, Fábio Alessandro Cardoso; OLIVEIRA, Tainar Costa de; TAVARES, Kamila Pereira; OLIVEIRA, Ananias Costa. Inovação sustentável na Amazônia: O potencial das startups de bioeconomia. *Revista Tecnologia e Sociedade,* Curitiba, vol. 21, n. 63, p. 61-80, 2025. ISSN: 1984-3526. DOI: 10.3895/rts.v21n63.18754; MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.

proposta já representa avanço importante ao conferir visibilidade normativa a uma categoria empresarial que vem crescendo no plano econômico e acadêmico.

Assim, o projeto se mostra alinhado à compreensão de que a inovação ambiental precisa ser não apenas estimulada pelo mercado, mas também reconhecida e estruturada pelo direito, de modo a fortalecer a segurança jurídica, a confiança institucional e a expansão de negócios efetivamente comprometidos com a sustentabilidade

**Considerações Finais**

Conforme demonstrado no desenvolvimento do artigo, as startups verdes ocupam posições cada vez mais relevantes no contexto empresarial, especialmente por aliarem viabilidade econômica e compromisso com a sustentabilidade ambiental. Mais do que inovações, essas empresas buscam a criação de soluções que respondem, simultaneamente, às demandas econômicas e aos desafios ecológicos do presente, demonstrando o desenvolvimento sustentável em todas as etapas de sua produção.

Ademais, verificou-se uma das principais características das startups verdes que as diferencia das outras, qual seja, sua atividade são tecnologias e buscam efetiva redução de impactos ambientais. Essa característica reforça a importância de critérios objetivos para sua identificação, sobretudo em razão dos riscos de *greenwashing*, prática que compromete a credibilidade do setor e enfraquece a confiança de consumidores, investidores e instituições. Assim, o debate sobre startups verdes não se limita a apenas inovação empresarial, mas também envolve a necessidade de autenticidade, transparência e coerência entre proposta econômica e impacto ambiental positivo.

No cenário brasileiro, observou-se que essas empresas estão ampliando sua presença em áreas estratégicas, como energia limpa, eficiência energética, gestão de resíduos, água e agricultura sustentável, evidenciando seu potencial de contribuição para a transição ecológica e para a reorganização da economia em bases mais sustentáveis. Entretanto, também se constatou que a consolidação desse setor depende não apenas da iniciativa dos empreendedores, mas da existência de condições institucionais, jurídicas e econômicas que favoreçam seu crescimento, especialmente por meio de mecanismos de incentivo, segurança jurídica e acesso a políticas públicas de fomento.

Nesse contexto, a análise do Projeto de Lei Complementar nº 117/2024 permitiu identificar uma tentativa relevante de regulamentação das startups verdes no Brasil. O projeto demonstra alinhamento com as discussões doutrinárias e com as necessidades práticas do setor ao estabeleces critérios de enquadramento, mecanismos de reconhecimento formal e incentivo capazes de fortalecer a inserção dessas empresas no mercado nacional de inovação.

Embora a efetividade plena da proposta dependa de regulamentação posterior e da definição de parâmetros administrativos claros para sua aplicação, o PLP nº 117/2024 já representa avanço importante ao conferir visibilidade jurídica a um segmento empresarial em expansão.

Portanto, conclui-se que o reconhecimento legislativo das startups verdes constitui medida relevante para aproximar inovação, desenvolvimento econômico e sustentabilidade, fortalecendo a construção de um ambiente empresarial mais comprometido com as exigências ambientais e com os desafios do futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

BASSAN, Richard; ORNELAS, Renato Passos; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral; BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n.º 117, de 2024. Altera a Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021, para a definição e o enquadramento de empresas startups verdes e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164257.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática. Parecer (SF) n.º 11, de 2024, sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 117, de 2024, do Senador Fernando Dueire, que altera a Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021, para a definição e o enquadramento de empresas startups verdes e dá outras providências. Relator: Astronauta Marcos Pontes. Relator ad hoc: Izalci Lucas. Brasília, DF: Senado Federal, 27 nov. 2024.

GERMINARI, Jefferson Patrik. Cidades inteligentes: o papel das startups verdes no aumento da geração de energia solar através do autoconsumo remoto e da geração compartilhada. *Revista Direito em Foco*, ed. 15, p. 356-368, 2023.

DELMONDES, Fabiana Azevedo. Inovação e Metodologia em Startups: análise das estratégias de desenvolvimento de produto e operações no ecossistema empreendedor de Pernambuco. *South American Development Society Journal,* vol. 10, n. 28, 2024. ISSN: 2446-5763. DOI: 10.24325/issn.2446-5763.v10i28p178-199;

GOMES, Gleiciane dos Santos. Experiência de startups na área ambiental: estudo de caso do asg na startup seletiva. *Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Engenharia Ambiental*, Fortaleza, 2021.

HOTTENROTT, Hanna. Green Start-ups, *Science, Research and Innovation performance of the EU,* cap. 7, 2024. Link para acesso: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/science-research-and-innovation-performance-eu-2024-report_en#description

OLIVEIRA, Arthur Yassine; MENDES, Jéssica Alves Justo; GEROLAMO, Mateus Cecílio. Sustentabilidade em Startups: Um Estudo Bibliométrico. *IV Sustentare* & *VII Wipis – Workshop Internacional – Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos*, 2022.

MALUF, Andre Felipe Russo; BARAKAT, Simone Ruchdi. A criação e o desenvolvimento de startups verdes: estudo em um ecossistema de inovação. *XLVI Encontro da ANPAD,* 2022. ISSN: 2177-2576.

SANTOS, Catherine Lobato dos; SILVA, Fábio Alessandro Cardoso; OLIVEIRA, Tainar Costa de; TAVARES, Kamila Pereira; OLIVEIRA, Ananias Costa. Inovação sustentável na Amazônia: O potencial das startups de bioeconomia. *Revista Tecnologia e Sociedade,* Curitiba, vol. 21, n. 63, p. 61-80, 2025. ISSN: 1984-3526. DOI: 10.3895/rts.v21n63.18754

# A NEGOCIAÇÃO AUTÓNOMA NA CADEIA DE FORNECIMENTO: O PARADOXO DA EFICIÊNCIA ALGORÍTMICA PERANTE OS DEVERES DE DILIGÊNCIA ESG

*Autonomous negotiation in the supply chain: the paradox of algorithmic efficiency in the face of esg due diligence duties*

**Ana Sofia de Sá Pereira**[1]

Universidade Católica Portuguesa

DOI: https://doi.org/10.62140/ASSP630994778

**Sumário**: 1. O advento da negociação autónoma na cadeia de fornecimento. 2. A colisão entre a eficiência algorítmica e os imperativos ESG (CSDDD). 3. O paradoxo da "caixa-preta" e a insuficiência do modelo clássico de imputação. 4. A ingerência tecnológica como critério de responsabilização empresarial. 5. Conclusões. Referências.

**Resumo:** O presente artigo, inserido na área temática de Empresas, ESG e responsabilidade na cadeia de valor, investiga a tensão estrutural entre a adoção de sistemas de inteligência artificial (IA) agêntica para a negociação autónoma com fornecedores e o cumprimento dos deveres de diligência em matéria de sustentabilidade (ESG). A tese central sustenta que a negociação autónoma B2B, impulsionada pela necessidade de velocidade e escalabilidade nas cadeias de valor globais, cria um "paradoxo da caixa-preta": a otimização algorítmica dos custos de procurement tende a invisibilizar e, no limite, a agravar os riscos de violação de direitos humanos e normas ambientais na cadeia de fornecimento, colidindo frontalmente com as exigências de transparência e rastreabilidade impostas pela Diretiva (UE) 2024/1760 (CSDDD). O estudo demonstra que o modelo clássico de responsabilidade civil, assente na culpa psicológica e na vontade negocial, é residual e inoperante perante a autonomia decisória destes sistemas. Em resposta, propõe-se a consagração dogmática da "ingerência tecnológica" como critério autónomo de imputação de responsabilidade à empresa operadora. A metodologia é dogmático-analítica, mobilizando a doutrina civilística para demonstrar que a tutela da confiança e a imputação pelo risco oferecem os alicerces sistémicos necessários para

[1] Investigadora do CEID – Católica Research Centre for the Future of Law. Doutoranda em fase de elaboração de dissertação (Direito Civil) na Escola Doutoral – Direito – Universidade Católica Portuguesa (Porto), com projeto de tese aprovado por unanimidade em 31.01.2023, intitulado "Os efeitos do exercício do direito de resolução". Conclusão da Fase Curricular do Programa Doutoral da Escola Doutoral – Direito – Universidade Católica Portuguesa (Porto). Mestre em Direito pela Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto, com a dissertação de Mestrado em Direito Civil intitulada "A resolução por incumprimento contratual e a extensão do dever de indemnizar", publicada na Revista de Direito e de Estudos Sociais, Janeiro-Dezembro 2022, Ano LXII (XXXVI da 2.ª Série), N.º 1-4, pp. 235 e seguintes. Licenciada em Direito pela Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto. Docente do Ensino Superior – Direito – ISCET (Instituto Superior de Ciências Empresariais e Turismo): Direito Civil e Direito das Sociedades Comerciais. Advogada. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8108-3068. Contacto: anasapereira@msn.com.

responsabilizar as empresas pelas "vontades artificiais" que decidem criar e operar nas suas cadeias de valor.

**Palavras-chave:** negociação autónoma; inteligência artificial; CSDDD.

**Abstract:** This article, situated within the thematic area of Companies, ESG, and value chain responsibility, investigates the structural tension between the adoption of agentic artificial intelligence (AI) systems for autonomous negotiation with suppliers and compliance with sustainability due diligence duties (ESG). The central thesis argues that autonomous B2B negotiation, driven by the need for speed and scalability in global value chains, creates a "black box paradox": the algorithmic optimization of procurement costs tends to invisibilize and, ultimately, exacerbate the risks of human rights and environmental violations in the supply chain, colliding head-on with the transparency and traceability requirements imposed by Directive (EU) 2024/1760 (CSDDD). The study demonstrates that the classical civil liability model, based on psychological fault and contractual will, is residual and inoperative in the face of the decisional autonomy of these systems. In response, it proposes the doctrinal establishment of "technological interference" as an autonomous criterion for attributing liability to the operating company. The methodology is doctrinal-analytical, mobilizing civil law doctrine) to demonstrate that the protection of reliance and risk-based attribution offer the systemic foundations necessary to hold companies accountable for the "artificial wills" they choose to create and operate in their value chains.

**Keywords:** Autonomous negotiation; artificial intelligence; CSDDD.

## 1. O ADVENTO DA NEGOCIAÇÃO AUTÓNOMA NA CADEIA DE FORNECIMENTO

A gestão das cadeias de fornecimento globais atravessa uma revolução silenciosa, mas de consequências dogmáticas profundas. A inteligência artificial (IA) deixou de ser uma mera ferramenta de análise de dados (predictive analytics) para se assumir como um agente negocial autónomo (agentic AI). Plataformas tecnológicas avançadas, como a Pactum AI e outras soluções de procurement de nova geração, conduzem hoje negociações end-to-end com milhares de fornecedores simultaneamente, ajustando preços, prazos de entrega e condições de pagamento em tempo real, sem qualquer intervenção humana direta no decurso do processo negocial.

Esta transição para a negociação autónoma é ditada por imperativos de eficiência, velocidade e escalabilidade. Num ambiente de mercado caracterizado por disrupções logísticas constantes e volatilidade de preços, a capacidade de renegociar contratos de fornecimento (o chamado long-tail spend) à velocidade dos algoritmos confere uma vantagem competitiva inestimável. O sistema de IA não se limita a executar instruções estáticas; ele avalia o contexto, modela contrapropostas, identifica zonas de acordo possível (ZOPA) e conclui o contrato de

forma autónoma, dentro das "guardrails" (limites de segurança) inicialmente parametrizadas pela empresa compradora.

Do ponto de vista da teoria clássica do contrato, esta realidade remete a vontade negocial — outrora o pilar axial da vinculação jurídica — para um papel meramente residual. Como ensina Paulo Mota Pinto, a declaração negocial pressupõe tradicionalmente uma vontade de ação e uma vontade de declaração que se projetam no mundo jurídico.[2] Contudo, na negociação autónoma, a vontade humana esgota-se no momento ex ante da parametrização do sistema. O contrato concreto, nas suas cláusulas específicas e no seu equilíbrio sinalagmático, é o produto de um processo computacional opaco. A dogmática civilística, perante esta erosão da vontade atual, é forçada a deslocar o seu eixo de análise da "formação do consenso" para a "governança do processo".

## 2. A COLISÃO ENTRE A EFICIÊNCIA ALGORÍTMICA E OS IMPERATIVOS ESG (CSDDD)

O núcleo problemático desta transformação emerge quando a negociação autónoma colide com o novo paradigma de sustentabilidade corporativa, consubstanciado na Diretiva (UE) 2024/1760 (Corporate Sustainability Due Diligence Directive - CSDDD).[3] A Diretiva impõe às grandes empresas a obrigação de identificar, prevenir, mitigar e reparar os impactos adversos nos direitos humanos e no ambiente ao longo de toda a sua cadeia de atividades.

A CSDDD elege o contrato como o instrumento primário de enforcement destes deveres de diligência (HREDD - Human Rights and Environmental Due Diligence). O artigo 10.º da Diretiva exige que as empresas obtenham garantias contratuais dos seus parceiros comerciais diretos (e, em cascata, dos parceiros indiretos) de que cumprirão os códigos de conduta ESG da empresa. Mais ainda, a Diretiva proíbe expressamente que as empresas utilizem o seu poder negocial para impor cláusulas que transfiram unilateralmente os custos de compliance para as PME fornecedoras, exigindo práticas de compra responsáveis e termos comerciais justos.

É precisamente aqui que a colisão se torna manifesta. Os sistemas de IA agêntica são, por definição, otimizadores implacáveis de funções-objetivo. Se um sistema de negociação

[2] PINTO, Paulo Mota. *Declaração Tácita e Comportamento Concludente no Negócio Jurídico*. Coimbra: Almedina, 1995.
[3] Diretiva (UE) 2024/1760 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de maio de 2024, relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade (CSDDD).

autónoma for parametrizado primariamente para a redução de custos (cost savings) e maximização da margem financeira, ele tenderá, de forma autónoma e não supervisionada, a pressionar os fornecedores para além dos limites da sustentabilidade económica destes. Um fornecedor esmagado por uma negociação algorítmica agressiva será forçado, para manter o contrato, a cortar custos nas suas próprias operações — o que, invariavelmente, se traduz em precarização laboral, violação de limites de horário de trabalho, recurso a trabalho infantil em subcontratados ou negligência no tratamento de resíduos ambientais.

A eficiência algorítmica atua, assim, como um catalisador invisível de violações ESG na cadeia de fornecimento. A empresa compradora, ao delegar a negociação num agente autónomo, cria uma pressão sistémica que inviabiliza o cumprimento material dos deveres de diligência que a CSDDD lhe impõe. O contrato B2B, que a Diretiva pretendia transformar num vetor de sustentabilidade (através das European Model Clauses), é subvertido pelo algoritmo num instrumento de predação económica.

## 3. O PARADOXO DA "CAIXA-PRETA" E A INSUFICIÊNCIA DO MODELO CLÁSSICO DE IMPUTAÇÃO

Esta dinâmica gera o que designamos por "paradoxo da caixa-preta" do procurement ESG: a CSDDD exige que a empresa conheça, controle e previna os impactos da sua cadeia de valor com total transparência; simultaneamente, a empresa delega a gestão dessa mesma cadeia num sistema de IA cuja lógica decisória interna (machine learning) é opaca, não linear e frequentemente inexplicável até para os seus próprios programadores.

Quando um fornecedor, asfixiado pelas condições impostas pelo negociador algorítmico, comete uma violação grave de direitos humanos, a quem é imputável a responsabilidade civil pelos danos causados? A CSDDD prevê um regime de responsabilidade civil para as empresas que, por incumprimento doloso ou negligente dos seus deveres de diligência, não evitem impactos adversos que poderiam ter sido prevenidos.

Contudo, o modelo clássico de responsabilidade civil, centrado na culpa psicológica (artigo 483.º do Código Civil português), revela-se inoperante perante a negociação autónoma. A empresa compradora argumentará, com base na dogmática tradicional, que não houve dolo nem negligência da sua parte: os administradores desconheciam os termos específicos daquela negociação individual; o sistema de IA atuou com autonomia; e a violação de direitos humanos

foi um ato de terceiro (o fornecedor). A opacidade do algoritmo serve, na prática, como um escudo de irresponsabilidade, permitindo à empresa colher os proveitos económicos da negociação agressiva ("cost savings") enquanto externaliza os riscos e os danos ESG.

Brandão Proença tem alertado reiteradamente para a necessidade de objetivação da responsabilidade civil em domínios de risco tecnológico e empresarial, onde a exigência de prova de culpa se revela uma probatio diabolica que frustra a função reparadora do instituto.[4] A insistência num modelo voluntarista e culposo, num cenário de IA agêntica, equivaleria a uma renúncia do Direito à regulação da economia.

## 4. A INGERÊNCIA TECNOLÓGICA COMO CRITÉRIO DE RESPONSABILIZAÇÃO EMPRESARIAL

Para superar a insuficiência do modelo clássico e resolver o paradoxo da caixa-preta, propõe-se a consagração dogmática da "ingerência tecnológica" como critério autónomo de imputação de responsabilidade empresarial nos contratos automatizados. Este conceito desloca o foco da "vontade no ato" para o "controlo sobre o processo".

A ingerência tecnológica não se confunde com a mera propriedade do software. Ela traduz o controlo material, cognitivo e organizacional sobre o ciclo de vida do sistema de IA, manifestando-se em três dimensões estruturantes:

a) Parametrização e Design Contratual (Controlo Ex Ante): A empresa que implementa o sistema de negociação autónoma define a sua arquitetura de decisão. Se a empresa não integra "hard constraints" ESG no algoritmo — por exemplo, impedindo o sistema de exigir reduções de preço que inviabilizem o pagamento de salários dignos pelo fornecedor —, essa omissão arquitetónica constitui, por si só, uma violação do dever de prevenção da CSDDD. A autonomia privada exerce-se aqui na configuração do risco.

b) Risco-Proveito Algorítmico: A imputação funcional alicerça-se no princípio *ubi commoda, ibi incommoda*. A empresa que extrai os imensos benefícios económicos da escalabilidade e da otimização algorítmica na sua cadeia de fornecimento deve suportar os riscos inerentes à

[4] PROENÇA, José Carlos Brandão. *Lições de Cumprimento e Não Cumprimento das Obrigações*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

opacidade e aos desvios do sistema. A responsabilidade pelos impactos ESG não pode ser dissociada do proveito económico gerado pela tecnologia que os causou.

c) Tutela da Confiança e Boa-Fé: Os fornecedores e a sociedade confiam na regularidade e na licitude do processo de procurement da empresa. Como sublinha Paulo Mota Pinto, a confiança suscitada pela utilização de meios de comunicação e decisão empresariais justifica a imputação dos efeitos à esfera do emitente aparente.[5] A boa-fé objetiva (artigo 762.º, n.º 2 do Código Civil) impõe que a empresa não se possa desvincular das consequências ruinosas das suas "vontades artificiais".

A articulação deste critério com o Regulamento (UE) 2024/1689 (AI Act)[6] reforça a tese proposta. O AI Act impõe aos operadores (deployers) de sistemas de IA de alto risco deveres estritos de supervisão humana (human-in-the-loop) e transparência. Defende-se que, no contexto da cadeia de valor, a violação destes deveres de governança algorítmica previstos no AI Act constitui uma presunção inilidível de incumprimento dos deveres de diligência da CSDDD. A conformidade técnica do algoritmo não exime a empresa da responsabilidade material pelos impactos ESG gerados pelas suas negociações autónomas.

## 5. CONCLUSÕES

A investigação desenvolvida permite extrair as seguintes conclusões estruturadas:

1. A adoção de sistemas de IA agêntica para a negociação autónoma com fornecedores remete a vontade negocial clássica para um papel residual, transformando o contrato B2B num processo contínuo de governança algorítmica.

2. A otimização implacável de custos promovida por estes sistemas cria uma pressão sistémica sobre os fornecedores que catalisa violações de direitos humanos e normas ambientais, colidindo frontalmente com os deveres de diligência impostos pela Diretiva CSDDD.

3. Emerge um "paradoxo da caixa-preta": a opacidade do algoritmo de negociação inviabiliza a transparência exigida pela CSDDD e serve de escudo à responsabilização da empresa compradora à luz do modelo clássico de responsabilidade por culpa.

[5] PINTO, Paulo Mota. *Declaração Tácita e Comportamento Concludente no Negócio Jurídico*, cit.
[6] Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria o regime jurídico da inteligência artificial (AI Act).

4. Propõe-se a consagração da "ingerência tecnológica" como critério autónomo de imputação. A empresa que controla a parametrização do sistema e dele extrai proveito económico responde objetivamente pelos impactos ESG das negociações autónomas na sua cadeia de valor.

5. A violação dos deveres de supervisão humana e transparência previstos no AI Act deve operar como presunção de incumprimento dos deveres de diligência da CSDDD, garantindo que a eficiência algorítmica não se sobrepõe aos imperativos de sustentabilidade e direitos humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


CANARIS, Claus-Wilhelm. Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz. Berlim: Duncker & Humblot, 1969.

CORDEIRO, António Menezes. Da Boa-Fé no Direito Civil. Coimbra: Almedina, 1997.

CORDEIRO, António Menezes. Tratado de Direito Civil, vol. I. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2012.

ENGELMANN, Wilson. "Nanotecnologia, ética e direito: configuração de um espaço de regulação". Revista de Direito e Justiça, v. 7, n. 1, 2021.

FINCATO, Denise Pires. "Trabalho e tecnologia: desafios laborais da automação". Revista da Escola Judicial do TRT4, Porto Alegre, n. 6, 2022, pp. 44-62.

LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. Trad. José Lamego. 3.ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. Direito das Obrigações, vol. I. 15.ª ed. Coimbra: Almedina, 2020.

LOOSCHELDERS, Dirk. Schuldrecht: Allgemeiner Teil. 19.ª ed. Munique: Vahlen, 2021.

MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-Fé no Direito Privado. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PINTO, Carlos Alberto da Mota. Teoria Geral do Direito Civil. 4.ª ed. por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

PINTO, Paulo Mota. Declaração Tácita e Comportamento Concludente no Negócio Jurídico. Coimbra: Almedina, 1995.

PROENÇA, José Carlos Brandão. A Resolução do Contrato no Direito Civil. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

PROENÇA, José Carlos Brandão. Lições de Cumprimento e Não Cumprimento das Obrigações. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

VARELA, João de Matos Antunes. Das Obrigações em Geral, vol. I. 10.ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

Diretiva (UE) 2024/1760 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de maio de 2024, relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade (CSDDD).

Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria o regime jurídico da inteligência artificial (AI Act).

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 22 de junho de 2021, proc. n.º 1694/18.6T8PDL.L1-7. Disponível em:

https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/46b235ae3d7ebe3580258710004cd47b?OpenDocument.

# POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 E A CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

**Fabrício Vasconcelos de Oliveira**[1]

Universidade Federal do Pará – UFPA e Universidade da Amazônia - UNAMA

**Marcelo Pereira da Silva**[2]

Universidade da Amazônia - UNAMA

**Richard Farias Beckedorff Pinto**[3]

Universidade Federal do Pará – UFPA e Universidade da Amazônia – UNAMA

DOI: https://doi.org/10.62140/AFOMSRP116639961

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Fundamentos Constitucionais da Política Tributária como Política Pública; 3. Estrutura da Tributação sobre o Consumo e a Regressividade Fiscal no Brasil; 4. Política Tributária, Financiamento Estatal e Produção de Políticas Públicas; 5. A Reforma Tributária de 2023 e a Construção do Princípio da Justiça Fiscal no Sistema Tributário Nacional; 6. Conclusão.

[1] Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará-UFPa; especialista em Direito pelo Centro de Extensão Universitária -CEU/SP; professor associado IV de Direito Empresarial na Universidade Federal do Pará-UFPa (onde leciona na graduação e no mestrado profissional); professor titular de Direito Empresarial da Universidade da Amazônia-UNAMA (onde leciona na graduação e no mestrado acadêmico); Procurador Fundacional/Autárquico do Estado do Pará; Procurador chefe da Junta Comercial do Estado do Pará-JUCEPA; autor de obras jurídicas publicadas em diversos livros e periódicos; email: oliveirafabricio@hotmail.com. Orcid: 0000-0002-8861-874X (https://orcid.org/0000-0002-8861-874X).

[2] 2 Doutor em Sociologia pela Faculdade de Economia - FEUC / Universidade de Coimbra - Portugal. Mestre em Direito de Estado pela Universidade da Amazônia – UNAMA - Belém / Pará / Brasil. Professor da Universidade da Amazônia - Unidade Castanhal / Pará / Brasil, vinculado às disciplinas de Teoria Política, Teoria Constitucional e Direitos Humanos. Advogado. Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção Castanhal / PA (2010-2015). Procurador Geral do Município de Castanhal - Pará. (2017-2020). Autor do Livro "Cidadania Quotidiana: A Constituição Cidadã e a perspectiva de uma cidadania como prática representativa de vida quotidiana". E fundador do projeto "Centro Amazônico de Estudos Constitucionais – CAEC". Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8526-646X

[3] Advogado. Conselheiro Tributário Suplente do Tribunal de Recursos Fazendários da Secretaria da Fazenda do Estado do Pará. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA), da UFPa. Pós-graduado em Advocacia Tributária pela Universidade São Judas Tadeu. Pós-graduando em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário pela PUC-RGS. Professor de Direito Tributário da Universidade da Amazônia. E-mail richardb.adv@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0007-4414-7943

**Resumo:** O presente artigo examina de forma analítica a Emenda Constitucional nº 132/2023, que instituiu a reforma do sistema tributário nacional, investigando se a nova estrutura pode ser classificada como uma política pública de natureza fiscal e extrafiscal. O ponto de partida da pesquisa é o diagnóstico de que o sistema anterior, caracterizado por uma complexidade burocrática extrema, profunda regressividade e a predominância de tributos incidentes sobre o consumo, apresentava-se em flagrante descompasso com os preceitos constitucionais de justiça social, solidariedade e capacidade contributiva. A análise fundamenta-se nos princípios do Estado Democrático de Direito e na conceituação contemporânea de políticas públicas, estabelecendo uma conexão intrínseca entre a arrecadação tributária e o financiamento dos direitos fundamentais. Para tanto, recorre-se à perspectiva teórica de Holmes e Sunstein acerca do "custo dos direitos", a qual sustenta que a eficácia das liberdades individuais e sociais depende diretamente da higidez e da organização financeira do Estado. O estudo detalha a transição do modelo anterior (focado na fragmentação de competências) para a proposta de simplificação e progressividade trazida pela EC 132/2023. São explorados mecanismos inovadores, como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, o princípio do destino e a introdução de instrumentos de redistribuição de carga, que visam mitigar a injustiça fiscal histórica do país. Conclui-se que a política fiscal implementada pela reforma transcende a esfera meramente arrecadatória ou técnica. Ela se constitui como um instrumento estratégico de política pública, apto a reorganizar a base financeira estatal. Ao buscar a redução de distorções e a garantia de maior equidade, a reforma viabiliza a efetividade dos objetivos fundamentais da República, consolidando-se como o alicerce econômico indispensável para a sustentabilidade do Estado Social e a promoção do desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** Reforma Tributária. Política Fiscal. Política Pública. Justiça Fiscal.

**Abstract:** This article analytically examines Constitutional Amendment No. 132/2023, which established the reform of the national tax system, investigating whether this new structure can be classified as a public policy of both a fiscal and extra-fiscal nature. The starting point of the research is the diagnosis that the previous system—characterized by extreme bureaucratic complexity, profound regressivity, and a predominance of taxes on consumption—was in blatant misalignment with the constitutional principles of social justice, solidarity, and the ability to pay. The analysis is grounded in the principles of the Democratic Rule of Law and the contemporary conceptualization of public policies, establishing an intrinsic connection between tax collection and the financing of fundamental rights. To this end, it draws upon the theoretical perspective of Holmes and Sunstein regarding the "cost of rights," which argues that the effectiveness of individual and social liberties depends directly on the financial health and organization of the State. The study details the transition from the previous model—focused on the fragmentation of jurisdictions—to the proposal for simplification and progressivity introduced by CA 132/2023. Innovative mechanisms are explored, such as the Dual Value-Added Tax (VAT), the destination principle, and the introduction of tax burden redistribution instruments aimed at mitigating the country's historical fiscal injustice. In conclusion, the fiscal policy implemented by the reform transcends the merely collectivist or technical sphere. It constitutes a strategic public policy instrument capable of reorganizing the State's financial base. By seeking to reduce distortions and ensure greater equity, the reform enables the effectiveness of the Republic's fundamental objectives, consolidating itself as the indispensable economic foundation for the sustainability of the Social State and the promotion of national development.

**Keywords**: Tax Reform. Fiscal Policy. Public Policy. Tax Justice.

## 1. INTRODUÇÃO

No conjunto de princípios que estruturam o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito, destacam-se a promoção da justiça social, da solidariedade e do desenvolvimento nacional. Não obstante esse horizonte normativo, ao longo do tempo consolidou-se a percepção de que o sistema tributário brasileiro se distanciou desses compromissos constitucionais.

Apontam-se, nesse contexto, sua elevada complexidade normativa, a preponderância de tributos incidentes sobre o consumo e os efeitos regressivos decorrentes dessa estrutura, que oneram desproporcionalmente as camadas de menor renda. Soma-se a isso a elevada carga de obrigações acessórias e a baixa transparência do sistema, fatores que ampliam os custos de conformidade e dificultam sua compreensão.

Esse cenário intensificou debates acadêmicos e institucional acerca da necessidade de reconfiguração da política fiscal, com vistas à sua simplificação do sistema, à ampliação de sua progressividade e ao seu realinhamento com os princípios de justiça tributária.

É nesse contexto que se insere a Emenda Constitucional nº 132/2023, denominada Reforma Tributária, que institui um sistema dual de tributação sobre bens e serviços (IBS e CBS), promove a reorganização da estrutura arrecadatória e insere o princípio da justiça fiscal como diretriz do Sistema Tributário Nacional.

Desse novo arranjo, entretanto, suscita-se uma questão central que orienta o presente estudo: em que medida a política tributária decorrente da EC nº 132/2023 pode ser compreendida como política pública de natureza fiscal orientada à realização dos objetivos constitucionais?

A partir dessa problemática, busca-se demonstrar que a reforma não se limita a um ajuste técnico, mas constitui estratégia institucional de reorganização do Estado fiscal, com impactos diretos sobre o financiamento de políticas públicas, o desenvolvimento econômico e a efetividade de direitos fundamentais.

A investigação adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-dogmática, com base em revisão bibliográfica e análise normativa da Emenda Constitucional nº 132/2023, sob a perspectiva crítico-analítica orientada pelos constitucionais da ordem tributária.

A compreensão da reforma tributária como instrumento de política pública exige, antes,

o exame dos fundamentos constitucionais que estruturam a atuação estatal no campo fiscal.

## 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

O perfil dirigente do texto constitucional brasileiro projeta diretrizes normativas vinculantes à atuação estatal. A Constituição da República de 1988 não se limita à organização dos poderes, mas estabelece objetivos fundamentais voltados à concretização de um Estado comprometido com a justiça social, a solidariedade e o desenvolvimento nacional.

Institui um conjunto de normas de caráter mandatório, orientadas à consolidação de um Estado Social Democrático (Bucci, 2019). Nesse contexto, o Estado brasileiro não assume apenas a função de garantidor de liberdades formais, mas também a responsabilidade pela criação de condições materiais para a efetividade dos direitos. Essa exigência implica a estruturação de mecanismos institucionais capazes de converter comandos normativos em resultados concretos.

É nesse plano que se inserem as políticas públicas, compreendidas como instrumentos de ação estatal orientados à concretização constitucional. Para os fins desse estudo, interessa sua dimensão funcional: políticas públicas são formas de ação estatal coordenadas, orientadas à realização de objetivos constitucionalmente definidos, mediante a mobilização de instrumentos jurídicos e normativos. (Bucci, 2019[4]; Coelho e Assis, 2017).

Essa abordagem permite compreender que determinados objetivos previstos no art. 3º da Constituição Federal, ainda que não se traduzam imediatamente em direitos exigíveis (Mastrondi e Ifanger, 2019), operam como diretrizes normativas que orientam a formulação e a implementação de políticas públicas.

Assim, a ação estatal pode ser compreendida como política pública sempre que voltada à realização desses objetivos, promovendo, direta ou indiretamente, a ampliação e a efetividade de direitos ao melhorar as condições sociais e econômicas em que se realizam (Mastrondi e Ifanger, 2019)[5].

Nessa mesma perspectiva, a política fiscal também se insere no campo das políticas

[4] Bucci (2019, p. 792) define as políticas públicas como uma "ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia informada por elementos jurídicos (e não jurídicos)".
[5] "Levando em conta o artigo 3º da Constituição da República de 1988, não existe um direito a uma sociedade livre, justa e solidária(inciso I), embora uma política pública de construção dessa sociedade promova ou melhore nossos direitos, tanto os civis quanto os sociais; não existe um direito ao desenvolvimento nacional(inciso II), mas políticas públicas desenvolvimentistas podem determinar, pela melhoria das condições econômicas, um contexto em que o conteúdo de certos direitos sociais sejam melhor preenchidos." (Mastrodi e Ifanger, 2019, p. 10).

públicas. Conforme destacam Mastrondi e Ifanger (2019, p. 11), mesmo ações estatais orientadas predominantemente à austeridade, como aquelas implementadas nos Estados Unidos da América ao longo do século XX, qualificam-se como políticas públicas, por constituírem formas de intervenção na organização da sociedade[6].

No desenvolvimento dessa perspectiva, ganha relevo a tipologia proposta por Bucci (2019), com base na teoria de Lowi (1964), que distingue três modalidades de políticas públicas, distributivas, regulatórias e redistributivas, historicamente associadas à evolução das formas de intervenção estatal ao longo dos séculos XIX e XX

As políticas distributivas caracterizam-se pela concessão segmentada de benefícios a grupos ou localidades específicas, frequentemente por meio de medidas como obras públicas localizadas, subsídios ou incentivos fiscais[7]. As políticas regulatórias, por sua vez, operam mediante a edição de normas gerais destinadas a disciplinar setores da economia e da vida social, orientando ou condicionando a atuação da iniciativa privada.

Já as políticas redistributivas têm como finalidade a redução das desigualdades, promovendo a transferência de recursos entre diferentes grupos sociais, como ocorre nos sistemas de seguridade, previdência e assistência. Por incidirem diretamente sobre a distribuição de renda e oportunidades, essas políticas assumem papel central na realização dos objetivos constitucionais de justiça social.

É precisamente nesse ponto que se evidencia a conexão estrutural entre políticas públicas e tributação. As políticas redistributivas dependem diretamente de instrumentos fiscais para sua concretização, o que conferem ao sistema tributário um papel decisivo na viabilização dessas ações estatais. O Imposto de Renda, nesse contexto, assume função central, ao permitir a redistribuição de riqueza por meio da progressividade tributária.

A partir dessa relação, a política tributária deixa de ser compreendida apenas como meio de obtenção de receita e passa a ocupar posição central na arquitetura das políticas públicas,

---

[6] "Assim, os autores definem: Se políticas públicas fossem definidas como ações estatais que servem –que funcionam–para promover direitos sociais, não haveria como entender as políticas públicas pensadas, criadas e executadas nos EUA como políticas públicas. Ou seja, essa definição é impraticável. Naquele país, as políticas públicas inicialmente se referiram a ações governamentais pós-New Deal, que recuperaram a então combalida economia dos EUA. Políticas públicas, portanto, tiveram sua gênese na intervenção do Estado na sociedade civil norte-americana." (Mastrodi e Ifanger, 2019, p. 10).

[7] As normas tributárias possuem duas funções típicas: i) A fiscal, quando é utilizada para atingir a finalidade arrecadatória dos tributos (por exemplo, a aplicação e recolhimento da alíquota de 3% no Estado do Pará para o IPVA); ii) Extrafiscal, quando é utilizada como norma indutora de comportamento, com a finalidade de incentivar ou desincentivar determinada prática lícita (Por exemplo, a aplicação de alíquotas de 300% para a comercialização de cigarros, a aplicação de elevada alíquota visa desincentivar o seu consumo). Nesse sentido, LEÃO (2015, p. 11) discorre que o tributo nunca poderá ser considerado como neutro, pois além da função arrecadatória / fiscal, também é um importante instrumento econômico que influem à decisão dos agentes econômicos.

assumindo função estruturante na realização dos objetivos constitucionais. A forma como o Estado arrecada e distribui recursos impacta diretamente a efetividade das políticas públicas e, consequentemente, a concretização dos direitos e das metas estabelecidas pela Constituição.

É nesse horizonte que se insere a análise a ser desenvolvida nos tópicos seguintes, nos quais se buscará evidenciar em que medida a política tributária, especialmente à luz das transformações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023, pode ser compreendida como instrumento estruturante para a efetividade das políticas públicas e para a realização dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, mostra-se necessário examinar a forma concreta pela qual a tributação se organiza no sistema brasileiro, com especial atenção à incidência sobre o consumo e aos seus efeitos distributivos, especialmente no que se refere à regressividade da carga tributária, elemento central para a compreensão das distorções do modelo vigente.

## 3. ESTRUTURA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO, A REGRESSIVIDADE FISCAL NO BRASIL E A POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Os sistemas tributários contemporâneos estruturam-se, em geral, a partir de dois grandes eixos de incidência: a tributação sobre o consumo e a tributação sobre a renda. Cada um desses modelos apresenta características próprias e produz impactos distintos sobre a distribuição da carga tributária e sobre a realização dos objetivos econômicos e sociais do Estado.

A tributação sobre o consumo incide sobre a circulação de bens e serviços, sendo incorporada ao preço final pago pelo consumidor. Trata-se de uma forma de tributação indireta, na qual o encargo econômico é suportado por sujeito diverso daquele responsável pelo recolhimento do tributo. Essa característica dificulta a identificação do ônus tributário e amplia sua difusão ao longo da cadeia econômica.

Sua principal implicação reside no caráter regressivo. Ainda que as alíquotas sejam uniformes, a incidência sobre o consumo afeta de maneira desproporcional as camadas de menor renda, que destinam parcela mais significativa de seus recursos à aquisição de bens e serviços essenciais. Como resultado, esses contribuintes suportam, proporcionalmente, uma carga tributária mais elevada.

Em contraste, a tributação sobre a renda incide diretamente sobre os ganhos auferidos por pessoas físicas e jurídicas, considerando elementos como salários, lucros e rendimentos financeiros. Trata-se, em regra, de uma tributação direta e potencialmente progressiva, na

medida em que permite a modulação das alíquotas conforme a capacidade contributiva do sujeito passivo.

Essa distinção permite classificar os tributos em diretos e indiretos. Nos tributos diretos, como o Imposto de Renda (IR), o Imposto Predial de Território Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), não há, em princípio, transferência do ônus econômico a terceiros, permanecendo a carga tributária vinculada ao contribuinte que realiza o fato gerador em uma relação essencialmente exacional[8].

Já nos tributos indiretos, verifica-se o fenômeno da repercussão tributária, pelo qual o encargo é transferido ao longo da cadeia econômica até alcançar o consumidor final, configurando uma relação de externalidade, na qual os custos tributários recai sobre terceiros alheios à relação jurídico-tributária original[9].

Nesse sentido, a literatura destaca que os tributos indiretos são marcados pelo mecanismo de repasse sucessivo do custo tributário entre os agentes econômicos, em efeito cascata[10], gerando cumulatividade e dificultando a transparência do sistema (Pereira, 2023). Tal dinâmica contribui para obscurecer a carga tributária efetivamente suportada pelos consumidores e reforça o caráter regressivo desse modelo.

A regressividade tributária manifesta-se quando a carga fiscal incide de maneira inversamente proporcional à capacidade contributiva, onerando mais intensamente os indivíduos de menor renda. Como observa da Silveira (2018), trata-se de uma estrutura que compromete princípios constitucionais fundamentais, como a igualdade material e a solidariedade social, ao impor maior sacrifício relativo justamente aos grupos economicamente mais vulneráveis[11].

É nesse contexto que se insere a Emenda Constitucional nº 132/2023, que institui a Reforma Tributária sobre o consumo. Ao propor a substituição de múltiplos tributos indiretos

---

[8] Uma relação exacional é referente à relação jurídica entre o contribuinte e a Fazenda Pública em matéria de tributos. A denominada "ação exacional" ou "antiexacional" são ações judiciais movidas pelos contribuintes ou fazenda públicas sobre lides tributárias.

[9] São incluídos nessa tipificação as relações comerciais e de prestações de serviços "às escuras", na medida em que não são explícitos aos consumidores comuns, como o PIS, COFINS, ICMS etc.

[10] "Com isso, o repasse tem o potencial de gerar um "efeito cascata". Tomando-se emprestada de (p. Goulart, 2026. p. 14) um tributo com efeito cascata é o que se denomina de cumulativo, a saber, aquele que incide sobre todas as etapas econômicas. Ao incidir sobre cada etapa da cadeia produtiva, o tributo acaba compondo a base de cálculo sobre si próprio, em relação ao que foi pago na etapa anterior, daí o efeito cascata ou cumulativo."

[11] "(...) regressivo é o tributo cujas alíquotas decrescem quanto maior for a base de cálculo. Há poucos exemplos de tributos que se pretendem regressivos (alguns aspectos do IR sobre rendas do capital são assim, conforme adiante). A razão para tanto é simples: a regressividade dos tributos indica que os menos favorecidos pagarão mais — sacrificarão seu patrimônio em maior monta para o custeio do Estado, o que ofende axiomas constitucionais básicos, tais como o da solidariedade social (Da Silveira, 2018, p. 87).

por um modelo dual de tributação sobre bens e serviços, a reforma busca racionalizar o sistema, aumentar sua transparência e mitigar distorções associadas à cumulatividade e à complexidade normativa.

Nesse sentido, a Reforma Tributária projeta-se como instrumento de política pública de natureza fiscal, voltado à reconfiguração das bases de financiamento do Estado e à promoção de maior equidade na distribuição da carga tributária. Ao enfrentar, ainda que parcialmente, os efeitos regressivos da tributação sobre o consumo, a reforma aproxima a prática tributária das finalidades constitucionais e reforça o papel da política fiscal como elemento estruturante da efetividade do Estado Democrático de Direito.

As políticas públicas costumam ser associadas a programas estatais voltados à população vulnerável. Sua finalidade, como visto, é a concretização de ações governamentais que viabilize a efetividade de direitos fundamentais. Essas ações, inevitavelmente, envolvem custos, sobretudo tributários.

Na obra *The Costs of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, Stephen Holmes e Cass Sunstein demonstram que todo direito tem um custo (*rights are costly*). Sua tese se contrapõe à teoria clássica, segundo a qual os direitos de liberdade (ou "negativos") exigiriam apenas a abstenção estatal. Para os autores, até mesmo essas liberdades dependem de estruturas públicas para sua proteção e efetividade, o que demanda instituições estatais (tribunais, órgãos de segurança, sistemas de registro e fiscalização), financiadas via tributação.

Essa perspectiva rompe com a dicotomia entre direitos negativos e positivos: não há direito sem custo, nem direitos de "custo zero". A não intervenção estatal pressupõe a existência de mecanismos públicos capazes de proteger o indivíduo contra terceiros. Assim, a tributação não se opõe à liberdade, mas constitui condição para sua existência, ao viabilizar a manutenção das estruturas que tornem possíveis as promessas constitucionais.

Como destacam Holmes e Sunstein (1999, p. 79), ignorar os custos dos direitos e das políticas públicas obscurece escolhas fundamentais e impede a análise dos chamados "custos ocultos", frequentemente associados aos próprios direitos de liberdade[12]. E esse raciocínio aplica-se diretamente às políticas públicas.

Apesar da centralidade do direito tributário (arrecadação) e do direito financeiro

[12] "Ignorar os custos é deixar certas trocas dolorosas fora do nosso campo de visão. (...) A premissa de que nossos direitos mais fundamentais podem ser usufruídos sem custo algum, embora muito disseminada, é evidentemente falsa, além disso, é impossível situar sua origem numa suposta impossibilidade de detectar os custos ocultos." (Holmes e Sustein, 1999, p. 79).

(alocação), esses campos ainda ocupam posição secundária nos estudos sobre políticas públicas. Ao se compreender políticas públicas como instrumentos de realização dos fins do Estado Democrático de Direito, amplia-se seu alcance para além de programas assistenciais.

Nessa perspectiva, as políticas públicas passam a abranger o conjunto de mecanismos normativos, econômicos e administrativos destinados à concretização de valores constitucionais, como dignidade da pessoa humana, justiça social e desenvolvimento nacional.

Sob essa abordagem ampliada, a política tributária se afirma como política pública essencial. A arrecadação tributária constitui a principal fonte de financiamento estatal e viabiliza a prestação de serviços e a execução de obras de infraestrutura até a manutenção do sistema de justiça e segurança, alcançando, inclusive, a própria garantia das liberdades.

Cada política pública, portanto, carrega um custo tributário implícito, resultante tanto da contribuição dos cidadãos quanto das escolhas estatais sobre a destinação dos recursos.

## 4. A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 E A CONSTRUÇÃO DO PRINCÍPIO DA JUSTIÇA FISCAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O percurso desenvolvido nesse estudo permite compreender a política tributária como uma política pública essencial, na medida em que financia e condiciona a efetividade dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a reforma tributária representa o momento em que essa dimensão ganha concretude institucional no ordenamento jurídico brasileiro, com diversas previsões normativas para as políticas públicas estruturantes.

Nesse contexto, promove-se a reconfiguração do Sistema Tributário Nacional, pela EC nº 132/2023, com o objetivo de superar disfunções históricas, especialmente a complexidade excessiva, a fragmentação normativa e a baixa transparência, fatores frequentemente apontados como entraves ao desenvolvimento econômico, ao investimento produtivo e à competitividade empresarial.

O modelo anterior, marcado pela multiplicidade de tributos sobre o consumo - ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI[13] - com regras próprias de incidência, apuração e recolhimento, além da sobreposição de competências entre entes federativos, gerava um conjunto fragmentado e, por vezes, divergentes de normas, impondo elevados custos de conformidade e de insegurança

[13] Vale ressaltar que a reforma tributária foi colocado por muitos doutrinadores como "Reforma do Consumo", pois simplificou somente a forma de incidência de impostos sobre consumos, permanecendo inalterados os impostos sobre o rendimento ou riqueza (IPVA, IPTU, IR e etc).

jurídica.

A principal resposta estrutural da reforma foi a adoção de um sistema dual de Imposto sobre Valor Agregado (IVA)[14], com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios, e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. Esse novo arranjo busca simplificar a tributação, uniformizar regras e tornar o sistema mais eficiente e inteligível.

A racionalização promovida pelo modelo de IVA não apenas reduz a burocracia, mas também fortalece a relação entre contribuinte e administração tributária, diminui a litigiosidade e aumenta a previsibilidade na arrecadação. Trata-se, portanto, de uma intervenção típica de política pública, voltada à melhoria das condições estruturais de funcionamento do Estado e do mercado.

A reforma promove relevante avanço normativo ao introduzir, no art. 145, §3º, a positivação do princípio da justiça fiscal. Se antes esse princípio operava predominantemente no plano doutrinário[15], passa agora a orientar expressamente a organização e a interpretação do sistema tributário, reforçando sua dimensão constitucional.

Ao reduzir a burocracia e tornar o ambiente de negócios mais estável, a reforma fortalece o princípio constitucional da liberdade profissional e da livre iniciativa, funcionando como uma política pública que impulsiona o desenvolvimento econômico e a justiça fiscal.

Sob essa perspectiva, um sistema tributário alinhado a critérios de equidade, simplicidade, transparência, neutralidade e segurança jurídica não apenas aprimora a eficiência arrecadatória, mas também potencializa os resultados das políticas públicas financiadas por ele (Mendes et al., 2024, p. 275).

Ao incorporar parâmetros como baixo custo de conformidade, eficiência e moderação tributária, cria-se um ambiente institucional mais estável e favorável ao desenvolvimento econômico, social e federativo.

---

[14] Como observa Azevedo (2019), o IVA foi inicialmente desenvolvido na Europa, a partir do modelo francês, como mecanismo voltado a mitigar os efeitos regressivos da tributação sobre o consumo. No contexto regional, a adoção do IVA dual pelo Brasil, ao lado de Argentina e Paraguai, evidencia um movimento de convergência no âmbito do Mercosul, reforçando a busca por maior racionalidade, neutralidade e justiça no sistema tributário.

[15] A Constituição Federal, ao positivar o princípio da justiça tributária como elemento norteador do Sistema Tributário Nacional, transcende o instituto da justiça fiscal a princípio constitucional, cujo debate se restringia, até então, a área doutrinária. Cita-se como exemplo destas discussões os autores JOBIM, Eduardo. A justiça tributária na Constituição. [S.l.]: Juspodivm Digital, 2023. Disponível em: https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JMA0064-Degustacao.pdf. Acesso em: 14 set. 2025; PESSÔA, Leonel Cesarino. O Princípio do Benefício como Critério de Justiça Tributária: as diferentes interpretações. In: Xvii Encontro Preparatório Para O Congresso Nacional Do Conpedi. 2008.

É nesse horizonte que se insere a reforma tributária, como tentativa de alinhamento do Sistema Tributário Nacional aos preceitos constitucionais e às exigências de um Estado Democrático de Direito comprometido com a justiça fiscal.

Mais do que uma reorganização normativa, trata-se de uma política pública de simplificação que, ao reduzir a complexidade do sistema, amplia o acesso e a compreensão das obrigações tributárias, especialmente para os agentes mais vulneráveis ou com menor capacidade técnica.

A unificação da tributação sobre o consumo, por meio do IBS e da CBS, materializa esse esforço ao racionalizar normas, harmonizar procedimentos e eliminar distorções que historicamente oneraram a atividade produtiva. Como consequência, a redução da burocracia e o aumento da previsibilidade fortalecem a livre iniciativa e o exercício das atividades profissionais, contribuindo para um ambiente econômico mais dinâmico e inclusivo.

Desse modo, a reforma tributária ultrapassa definitivamente a dimensão meramente técnica e se afirma como um dos mais relevantes instrumentos estruturantes de política pública no Estado brasileiro

Nesse sentido, não se trata apenas de tornar o sistema mais eficiente, mas de reconfigurar a relação entre Estado, mercado e sociedade, fortalecendo a confiança institucional e criando as condições materiais para a realização dos objetivos constitucionais. A tributação, assim compreendida, deixa de ser um ônus isolado e passa a se afirmar como elemento indispensável à própria viabilidade do Estado Democrático de Direito.

## CONCLUSÃO

A investigação propôs-se a refletir sobre a compreensão da política tributária como forma de política pública, inserida no contexto constitucional de promoção do bem-estar social e do desenvolvimento nacional.

A premissa é a de que toda política pública envolve custos e financiamento, conforme demonstrado por Holmes e Sunstein. Verificou-se que a arrecadação e a gestão fiscal constituem a base material indispensável à efetivação dos direitos previsos na Constituição de 1988, sendo, respectivamente, objeto do direito tributário e financeiro.

A análise evidenciou que o modelo tributário anterior se mostrava desalinhado com valores constitucionais como justiça fiscal, solidariedade e capacidade contributiva, especialmente em razão da centralidade da tributação sobre o consumo, marcada por regressividade e elevada

complexidade normativa. Esse arranjo comprometia não apenas a equidade distributiva, mas também a segurança jurídica, a livre iniciativa e a própria eficiência na implementação de políticas públicas.

Nesse cenário, a Emenda Constitucional nº 132/2023 emerge como resposta institucional a essas disfunções. Ao instituir o modelo dual de tributação sobre o consumo (IBS e CBS), simplificar o sistema e positivar o princípio da justiça fiscal no art. 145, § 3º, da Constituição, a reforma sinaliza um movimento de reconfiguração estrutural do Sistema Tributário Nacional.

Diante disso, conclui-se que a política tributária, especialmente no contexto da reforma introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, deve ser compreendida como uma autêntica política pública. Ao alinhar a estrutura de arrecadação aos valores constitucionais de justiça fiscal a reforma não apenas aperfeiçoa o sistema, mas consolida a tributação como instrumento central na realização dos objetivos fundamentais da República, como o desenvolvimento nacional, a redução de desigualdades e o fortalecimento da cidadania

## REFERÊNCIAS


ALCOFORADO, Antônio Machado Guedes. **A não cumulatividade do IVA-dual (CBS e IBS) prevista na proposta de reforma tributária.** Revista de Direito Tributário da APET, São Paulo, n. 49, p. 239-263, 2024. Disponível em: [https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/602](https://revistas.apet.org.br

/index.php/rdta/article/view/602). Acesso em: 14 set. 2025.

ALVES MENDES, Maureline; RODRIGUES ANTUNES, Maria Clara; MESQUITA DOS SANTOS, Fernanda. REFORMA TRIBUTÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Perspectivas em Políticas Públicas**, *[S. l.]*, v. 17, n. 34, p. 264–281, 2024. DOI: 10.36704/ppp.v17i34.9074. Disponível em: https://revista.uemg.br/revistappp/article/view/9074. Acesso em: 06 set. 2025.

AZEVEDO, Patrick Cossich de. O debate de mudanças na tributação sobre consumo e aplicação do IVA dual no Brasil. 2019. Monografia (Bacharelado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/11730/1/PCAzevedo.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

BRANDÃO JÚNIOR, Salvador Cândido. **Federalismo e ICMS: estados-membros em "guerra fiscal"**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.2.2013.tde-13112014-161700.

Acesso em: 2025-09-14.

BUCCI, Maria Paula Dallari**. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447. Acesso em: 15 set. 2025.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo** /. - 1. ed. - São Paulo: Forense Jurídico, 2025.

COELHO, S. DE O. P.; ASSIS, A. N. DE. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 115, 27 nov. 2017.

CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

CONSTITUIÇÃO (1988). **Emenda Constitucional nº 132, de 2023.** Altera a Constituição da República Federativa do Brasil para instituir o sistema dual de imposto sobre bens e serviços. Brasília: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 08/09/2025. Acesso em: 08 set. 2025.

DA SILVEIRA, Alexandre Coutinho. **O Direito Financeiro e a redução das desigualdades.** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018, p. 87.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. ***The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes.*** New York: W. W. Norton & Company, 1999. ISBN 0-393-04670-2.

JOBIM, Eduardo. A justiça tributária na Constituição. [S.l.]: Juspodivm Digital, 2023. Disponível em: https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JMA0064-Degustacao.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

JOBIM, Eduardo. A justiça tributária na Constituição. [S.l.]: Juspodivm Digital, 2023. Disponível em: https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JMA0064-Degustacao.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da Extrafiscalidade** – Série Doutrina Tributária v.

XVI. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. **Sobre o conceito de políticas públicas.** Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 3–16, 2019. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v24i9.5702. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702. Acesso em: 30 ago. 2025.

MENEZES, Daniel Telles de. **Política tributária como política pública**. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. Revista da PGFN, Brasília, Ano VII, número 10, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-vii-numero-10-2017/10politica.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

PEREIRA, Andrews Meira. **Reforma tributária e consolidação da tributação sobre o consumo: revisão do federalismo sob a perspectiva da autonomia municipal e da teoria habermasiana do agir comunicativo e da democracia procedimental**. 2023. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, São Paulo, 2023. Acesso em 01/09/2025. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4823/1/DISSERTAÇÃO_ANDREWS%20MEIRA%20PEREIRA_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf

PESSÔA, Leonel Cesarino. **O Princípio do Benefício como Critério de Justiça Tributária: as diferentes interpretações.** In: Xvii Encontro Preparatório Para O Congresso Nacional Do Conpedi. 2008.

SCAFF, Fernando Facury: **Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais**. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 94.

# DIREITO CONSTITUCIONAL, LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E OBRIGAÇÕES ESTATAIS NA ERA DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: PERSPECTIVAS DO BRASIL, DA EUROPA E DO DIREITO INTERNACIONAL

*Constitutional Law, Climate Litigation, and State Obligations in the Era of Climate Change: Perspectives from Brazil, Europe, and International Law*

**Claudia Ribeiro Pereira Nunes**[1]

UFAM

DOI: https://doi.org/10.62140/CRPN549707290

**Sumário:** Introdução; 1. Constitucionalismo Ambiental e Direito Climático no Brasil. 2. Litigância Climática na Europa e Proteção Multinível de Direitos Humanos. 3. Análise da Governança e a Devida Diligência Climática: Análise Comparada dos países Alemanha, França, Espanha, Portugal e Brasil. 4. Direito Internacional e a Densificação das Obrigações Climáticas. 5. Convergências, Tensões e Perspectivas Futuras. Considerações Finais. Referências.

**Resumo:** O artigo analisa a progressiva constitucionalização do clima como expressão de transformação estrutural do Direito contemporâneo, examinando como a emergência climática passou a integrar o núcleo essencial das obrigações estatais e da tutela jurisdicional em diferentes níveis normativos. Parte-se da premissa de que a mudança do clima deixou de constituir mera questão ambiental setorial para assumir natureza jurídico-constitucional, com impacto direto sobre direitos fundamentais, justiça intergeracional e legitimidade democrática. Adota-se metodologia jurídico-dogmática de caráter comparado, combinando análise normativa, jurisprudencial e doutrinária dos sistemas brasileiro, europeu e internacional. No Brasil, o estudo destaca a centralidade do art. 225 da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a ADPF 708 e as ADIs do Código Florestal, como marcos do constitucionalismo climático nacional. No contexto europeu, examinam-se os processos de litigância climática e a proteção multinível de direitos humanos, com destaque para a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e para a decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão no caso Neubauer et al. v. *Germany*. O artigo também desenvolve análise comparada da devida diligência climática em Alemanha, França, Espanha, Portugal e Brasil, evidenciando diferentes modelos normativos de governança climática, responsabilização e *enforcement*. Por fim, examina-se o papel do Direito Internacional, especialmente da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, do Acordo de Paris e das tendências de densificação normativa por meio de tribunais internacionais. Conclui-se que a proteção climática se tornou categoria jurídica estruturante do Estado Constitucional contemporâneo.
**Palavras-chave:** Constitucionalismo climático; litigância climática; obrigações estatais; devida diligência climática; direitos fundamentais.

[1] Professora da Faculdade de Direito da UFAM (Universidade Federal do Amazonas). Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho, no Rio de Janeiro, Brasil. Líder do Grupo de Pesquisa Amazônia Estatégica, vinculada a Rede de Pesquisa Dialogos Hispanicos-Brasileños. E-mail: claudia.nunes@ufam.edu.br

**Abstract:** This article analyzes the progressive constitutionalizing of climate as a structural transformation of contemporary law, examining how climate emergency has become part of the essential core of state obligations and judicial protection across different normative levels. It is based on the premise that climate change is no longer merely a sectoral environmental issue, but rather a constitutional legal phenomenon with direct implications for fundamental rights, intergenerational justice, and democratic legitimacy. The study adopts a comparative legal-dogmatic methodology, combining normative, jurisprudential, and doctrinal analysis of Brazilian, European, and international legais systems. In Brazil, the article highlights Article 225 of the Federal Constitution and the jurisprudence of the Supreme Federal Court, especially ADPF 708 and the Forest Code constitutional cases, as landmarks of Brazilian climate constitutionalism. In the European context, it examines climate litigation and multilevel human rights protection, emphasizing the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the German Federal Constitutional Court decision in Neubauer et al. v. Germany. The article also develops a comparative analysis of climate due diligence in Germany, France, Spain, Portugal, and Brazil, identifying distinct regulatory models of climate governance, accountability, and enforcement. Finally, it addresses the role of International Law, particularly the UNFCCC, the Paris Agreement, and the growing normative densification promoted by international courts. It concludes that climate protection has become a structuring legal category of the contemporary constitutional state..

**Keywords:** Climate constitutionalism; climate litigation; state obligations; climate due diligence; fundamental rights.

## Introdução

A mudança do clima deixou de ser um tema restrito ao domínio científico ou à diplomacia ambiental para se afirmar como um dos mais complexos desafios jurídicos do século XXI. O aquecimento global não constitui apenas uma externalidade ambiental: trata-se de um fenômeno sistêmico,[2] com impactos diretos sobre direitos fundamentais,[3] estabilidade institucional, desenvolvimento econômico e justiça intergeracional.

Eventos climáticos extremos, deslocamentos forçados, insegurança alimentar, crises hídricas e intensificação de desigualdades revelam que o problema climático não é abstrato nem futuro. Ele é estrutural e presente. Nesse contexto, impõe-se uma questão norteadora da pesquisa: qual é o papel do Direito diante da emergência climática?

[2] A compreensão da crise climática como fenômeno sistêmico aproxima-se da teoria da complexidade formulada por Edgar Morin, segundo a qual os grandes problemas contemporâneos não podem ser adequadamente compreendidos por análises fragmentadas, exigindo abordagem relacional entre ciência, política, economia e instituições. Cf. MORIN, Edgar. *La méthode*. Paris: Seuil, 1977-2004.

[3] O Sexto Relatório de Avaliação do IPCC consolidou o entendimento científico de que o aquecimento global é inequívoco e predominantemente antropogênico, fornecendo base técnica que tem sido progressivamente incorporada por tribunais constitucionais e internacionais como parâmetro de racionalidade normativa. Cf. IPCC. Sixth Assessment Report: The Physical Science Basis. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

A resposta contemporânea aponta para um processo de constitucionalização do clima. O clima passa a ser compreendido como bem jurídico constitucionalmente protegido, inserido no núcleo essencial dos direitos fundamentais ambientais[4] e conectado à tutela da dignidade humana. Essa transformação manifesta-se de maneira particularmente expressiva no Brasil, na Europa e no desenvolvimento progressivo do Direito Internacional.

Neste contexto o objetivo geral é analisar a progressiva constitucionalização do clima no Brasil e na Europa, investigando se a garantia e a efetivação de condições ambientais mínimas de existência constituem elemento estrutural indispensável à legitimidade democrática do Estado Constitucional contemporâneo. E os específicos são: (i) examinar os fundamentos normativos e jurisprudenciais do constitucionalismo ambiental e climático no Brasil, com destaque para o art. 225 da Constituição Federal e a jurisprudência do STF (ADPF 708 e ADIs do Código Florestal); (ii) identificar, em perspectiva comparada europeia (Alemanha, França, Espanha e Portugal), os elementos estruturantes do constitucionalismo climático, especialmente quanto à justiciabilidade das metas climáticas, à proteção intergeracional e ao controle da omissão estatal.; e (iii) examinar o papel do Direito Internacional, especialmente a UNFCCC, o Acordo de Paris e a Agenda 2030, como eixo de convergência normativa e parâmetro hermenêutico na densificação das obrigações estatais climáticas e na construção de um modelo de Estado de Direito Climático.

Adota-se metodologia jurídico-dogmática com abordagem comparativa Brasil–Europa, combinando análise normativa e jurisprudencial (constitucional e internacional), método hermenêutico-interpretativo, revisão bibliográfica qualificada e exame de casos paradigmáticos de litigância climática. A pesquisa justifica-se pela necessidade de examinar, à luz do constitucionalismo contemporâneo, se a crise climática impõe uma redefinição estrutural do Estado de Direito, exigindo a densificação normativa das obrigações ambientais como condição de legitimidade democrática.

Espera-se demonstrar que a constitucionalização progressiva do clima consolida um modelo de Estado Constitucional Climático, no qual a efetividade das obrigações ambientais e intergeracionais constitui requisito material da própria democracia.

[4] A doutrina do constitucionalismo ambiental sustenta que a proteção ecológica integra a própria estrutura material do Estado de Direito contemporâneo, não se limitando a cláusula programática, mas impondo deveres positivos de atuação estatal. Nesse sentido, CANOTILHO afirma que a Constituição moderna incorpora um verdadeiro dever ecológico de proteção. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

## 1. Constitucionalismo Ambiental e Direito Climático no Brasil

A Constituição brasileira de 1988 inaugurou um modelo robusto de proteção ambiental ao consagrar, no art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Trata-se de norma dotada de eficácia imediata, que impõe deveres positivos ao Estado e à coletividade.

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal passou a enfrentar diretamente a dimensão climática desse dispositivo constitucional, consolidando o que se pode denominar constitucionalismo climático brasileiro.

### 1.1 ADPF 708: Fundo Clima e a Justiciabilidade da Política Climática

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 constitui marco paradigmático. O objeto da ação foi a omissão do Poder Executivo na operacionalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei 12.114/2009.

Entre 2019 e 2021, verificou-se a paralisação do Comitê Gestor do Fundo e a não execução de recursos orçamentários destinados a projetos de mitigação e adaptação. Questionou-se, então, se tal inação configuraria violação constitucional.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão inconstitucional. A Corte reafirmou que o direito ao meio ambiente possui natureza fundamental e que a proteção climática integra seu núcleo essencial. Destacou-se que a discricionariedade administrativa não autoriza a paralisação de políticas públicas estruturantes.

A decisão foi além ao reconhecer o clima como dimensão autônoma da tutela constitucional ambiental. Incorporou, ainda, tratados internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris, como parâmetros hermenêuticos relevantes.

Consolidou-se, assim, a tese de que a política climática é judicialmente exigível e que a omissão administrativa pode configurar forma de inconstitucionalidade por proteção insuficiente.[5]

[5] A ideia de proteção insuficiente decorre da evolução contemporânea dos direitos fundamentais prestacionais, segundo a qual a omissão estatal também pode configurar violação constitucional quando compromete o núcleo essencial do direito protegido.

### 1.2 ADIs do Código Florestal: Núcleo Essencial e Proibição de Retrocesso

Outro conjunto decisório relevante refere-se às Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra dispositivos da Lei 12.651/2012, o novo Código Florestal.

O debate centrou-se na possibilidade de o legislador reduzir o nível de proteção ambiental anteriormente existente. O STF reconheceu que o art. 225 possui estatuto de direito fundamental estruturante e que existe um núcleo mínimo de proteção ambiental insuscetível de supressão.

Embora tenha admitido margem de conformação legislativa, o Tribunal declarou inconstitucionais dispositivos que comprometiam a recomposição florestal ou reduziam automaticamente áreas protegidas.

Ainda que o julgamento não tenha sido explicitamente climático, a proteção florestal possui impacto direto na mitigação de emissões e na manutenção de estoques de carbono, conectando-se estruturalmente à política climática.

## 2. Litigância Climática na Europa e Proteção Multinível de Direitos Humanos

Na Europa, a evolução ocorre por via distinta, mas convergente. A litigância climática desenvolve-se a partir da proteção multinível dos direitos humanos, especialmente no âmbito da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Tribunais nacionais e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos têm reconhecido que riscos ambientais graves podem configurar violação de direitos como a vida privada, a integridade física e o domicílio. Progressivamente, a dimensão climática passa a integrar essa análise.

A lógica central fundamenta-se nas obrigações positivas do Estado[6]: não basta abster-se de causar dano; é necessário adotar medidas adequadas para prevenir riscos previsíveis. A insuficiência de políticas climáticas pode, assim, ser judicialmente sindicada.

Decisões de cortes constitucionais europeias reforçam essa tendência ao exigir metas mais claras e compatíveis com a ciência climática, especialmente sob a ótica da justiça

[6] A teoria das obrigações positivas no sistema europeu foi amplamente desenvolvida por Alastair Mowbray, para quem os Estados não apenas devem abster-se de interferir nos direitos protegidos, mas adotar medidas concretas para prevenir riscos previsíveis que afetem a vida, a saúde e a integridade dos indivíduos. Cf. MOWBRAY, Alastair. *The development of positive obligations under the European Convention on Human Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2004.

intergeracional.[7] Embora o fundamento normativo seja diverso, constitucional explícito no Brasil, convencional interpretativo na Europa, ou seja, o resultado converge: o clima integra o espaço de exigibilidade jurídica.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) historicamente desenvolveu o princípio do "no harm" em casos como: Trail Smelter Arbitration (arbitragem EUA-Canadá); Corfu Channel; e Pulp Mills on the River Uruguay (2010). No caso Pulp Mills, a CIJ afirmou que o dever de realizar estudo de impacto ambiental tornou-se obrigação de Direito Internacional consuetudinário. Esse entendimento é particularmente relevante para o clima, pois reforça: a obrigação de diligência devida; o dever de prevenção; e a necessidade de avaliação científica prévia.

Mais recentemente, a Assembleia Geral das Nações Unidas solicitou à CIJ opinião consultiva sobre as obrigações dos Estados em relação à mudança do clima. Embora ainda em tramitação, essa iniciativa demonstra busca de densificação normativa do regime climático. A expectativa jurídica é que a Corte esclareça: extensão das obrigações de mitigação; dever de cooperação reforçada; e consequências jurídicas da violação de compromissos climáticos.

No sistema europeu, decisões recentes consolidaram a conexão entre clima e direitos fundamentais.

Embora cada caso apresente especificidades processuais, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem afirmado que: Estados possuem obrigação positiva de adotar medidas adequadas para prevenir riscos ambientais graves; a omissão estatal pode violar o art. 8.º da Convenção Europeia; e a análise judicial deve considerar base científica disponível.

A densificação normativa ocorre porque o Tribunal exige: coerência normativa; planejamento estruturado; metas fundamentadas; e transparência e revisão periódica. Essa abordagem aproxima-se da ideia de devida diligência climática, segundo a qual o Estado deve demonstrar atuação racional e progressiva.

## 3. Análise da Governança e a Devida Diligência Climática: Análise Comparada dos países Alemanha, França, Espanha, Portugal e Brasil

[7] Edith Brown Weiss formula a equidade intergeracional como princípio segundo o qual cada geração recebe a Terra em usufruto temporário, assumindo o dever jurídico de preservá-la para as gerações seguintes. Cf. BROWN WEISS, Edith. *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*. Tokyo: United Nations University, 1989.

3.1.1 Fundamento Normativo dos países analisados

| País | Instrumento Jurídico | Natureza |
|---|---|---|
| 🇩🇪 | Lei de Devida Diligência nas Cadeias de Fornecimento (LkSG/GSCA) | Lei nacional vinculante |
| 🇫🇷 | Lei do Dever de Vigilância (2017) | Lei nacional vinculante |
| 🇪🇸 | Lei 7/2021 (Mudança Climática) + Agenda de due diligence | Lei climática + iniciativa legislativa |
| 🇵🇹 | Derivação da Diretiva Europeia de Devida Diligência | Implementação europeia (em consolidação) |
| 🇧🇷 | PL 572/2022 (em tramitação) + jurisprudência ambiental | Proposta legislativa + construção jurisprudencial |

3.1.2 Escopo da Obrigação

| País | Alcance Subjetivo | Alcance Objetivo |
|---|---|---|
| 🇩🇪 | Grandes empresas (critério quantitativo – nº de empregados) | Cadeia de fornecimento direta e indireta |
| 🇫🇷 | Empresas-mãe de grande porte | Subsidiárias, subcontratadas e fornecedores |
| 🇪🇸 | Empresas sujeitas a informação não financeira | Riscos climáticos e ambientais (impacto financeiro) |
| 🇵🇹 | Empresas abrangidas por transposição europeia | Cadeia de valor (padrão UE) |
| 🇧🇷 | Empresas potencialmente abrangidas pelo PL 572/2022 | Atividades próprias e relações comerciais |

3.1.3 Conteúdo da Devida Diligência nos países estudados

| Elementos Estruturais | 🇩🇪 | 🇫🇷 | 🇪🇸 | 🇵🇹 | 🇧🇷 |
|---|---|---|---|---|---|
| Identificação de riscos | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ (projeto) |
| Avaliação periódica | ✓ | ✓ | ✓ (relatório anual) | ✓ | ✓ (PL) |

| Elementos Estruturais | 🇩🇪 | 🇫🇷 | 🇪🇸 | 🇵🇹 | 🇧🇷 |
|---|---|---|---|---|---|
| Plano estruturado | ✓ | ✓ (Plano de Vigilância) | Parcial | Derivado UE | Previsto no PL |
| Mecanismo de alerta | ✓ | ✓ | — | — | Previsto no PL |
| Transparência pública | Relatório anual | Publicação obrigatória | Divulgação de riscos financeiros | Previsto na UE | Em construção |

3.1.4 Dimensão Climática específica por país estudados

| País | Integração do Clima |
|---|---|
| 🇩🇪 | Integração indireta (riscos ambientais e direitos humanos na cadeia) |
| 🇫🇷 | Abrange danos ambientais e desmatamento (impacto climático indireto) |
| 🇪🇸 | Expressa: avaliação anual de riscos climáticos (Lei 7/2021, art. 32) |
| 🇵🇹 | Integração via matriz europeia (transição sustentável) |
| 🇧🇷 | Conexão com metas do Acordo de Paris e jurisprudência ambiental |

3.1.5 Enforcement e Responsabilidades

| País | Sanções Administrativas | Responsabilidade Civil | Judicialização Estratégica |
|---|---|---|---|
| 🇩🇪 | Sim (sanções proporcionais) | Não automática | Limitada |
| 🇫🇷 | Sim | Sim (falha de vigilância) | Alta (casos Total e Casino) |
| 🇪🇸 | Em consolidação | Potencial | Moderada |
| 🇵🇹 | A depender da transposição | Em construção | Emergente |
| 🇧🇷 | Não específico | Ampla via responsabilidade ambiental (STJ) | Crescente |

3.1.6 Modelo dogmático predominante

| País | Modelo |
|---|---|
| 🇩🇪 | Compliance estruturado com forte fiscalização administrativa |
| 🇫🇷 | Dever de vigilância com responsabilização civil |
| 🇪🇸 | Governança climática por disclosure e gestão de risco |
| 🇵🇹 | Transposição europeia com tendência à densificação futura |
| 🇧🇷 | Construção jurisprudencial + tentativa legislativa |

Observa-se com a análise comparada dos regimes de devida diligência climática revela que os ordenamentos jurídicos europeus e o Brasil vêm construindo respostas normativas distintas, embora convergentes na direção de uma crescente juridicização das obrigações empresariais e estatais relacionadas ao risco climático.

Na Alemanha, consolidou-se um modelo predominantemente preventivo-administrativo, fortemente orientado por mecanismos de compliance corporativo, gestão antecipada de riscos e deveres formais de monitoramento. A legislação alemã sobre cadeias de fornecimento estrutura-se a partir da exigência de procedimentos internos permanentes de identificação, avaliação e mitigação de impactos, acompanhados por relatórios públicos periódicos. Trata-se de um modelo em que o centro da obrigação jurídica recai menos sobre a reparação posterior do dano e mais sobre a demonstração objetiva de diligência organizacional e de controle contínuo por parte das empresas.

Na França, por sua vez, observa-se um desenho normativo mais densamente orientado para a responsabilização civil estrutural. O chamado dever de vigilância introduziu um modelo em que a empresa-mãe assume obrigação jurídica de elaborar, implementar e publicar planos de vigilância abrangentes relativamente às suas subsidiárias, fornecedores e cadeias produtivas. A relevância dogmática do modelo francês reside no facto de que a falha de vigilância pode gerar litigância judicial direta, o que explica o elevado grau de judicialização observado em casos paradigmáticos envolvendo grandes grupos empresariais. A devida diligência, neste sistema, deixa de ser mera exigência de gestão interna e converte-se em critério de imputação jurídica.

A Espanha apresenta um modelo híbrido, em processo de consolidação normativa, no qual a lógica clássica da devida diligência se articula com obrigações específicas de transparência climática e reporte financeiro. A Lei espanhola de Mudança Climática e Transição Energética

introduz exigências de divulgação anual dos riscos financeiros associados às alterações climáticas, obrigando determinadas empresas a internalizar o impacto económico da transição ecológica. A singularidade espanhola reside precisamente nesta conexão entre governança climática, regulação financeira e deveres empresariais de informação.

No caso de Portugal, o quadro normativo ainda se apresenta como emergente, fortemente dependente da consolidação do direito europeu e da futura densificação jurisprudencial interna. Embora a Lei-Quadro do Clima represente avanço significativo no plano programático e estrutural, o regime português ainda se encontra em fase de transição no que respeita à concretização específica da devida diligência climática em cadeias empresariais. O desenvolvimento deste modelo dependerá, em larga medida, da forma como os tribunais nacionais interpretarão as obrigações de coerência normativa, implementação e sindicabilidade das omissões administrativas.

Já no Brasil, verifica-se um modelo ainda não positivado de forma sistemática em diploma legal específico, mas progressivamente construído por meio da jurisprudência ambiental e de iniciativas legislativas em curso. A ausência de uma lei geral de devida diligência não impede que o sistema jurídico brasileiro produza efeitos concretos, sobretudo a partir da responsabilidade civil ambiental ampliada e da interpretação jurisprudencial que admite imputação a agentes que financiam, se beneficiam ou deixam de impedir danos ambientais. Paralelamente, projetos legislativos como o PL 572/2022 indicam movimento claro de aproximação aos padrões internacionais.

Em perspectiva comparada, percebe-se que a devida diligência climática evolui de forma transversal em todos esses sistemas jurídicos. O que antes era concebido como mera obrigação ética ou voluntária de boa governança empresarial converte-se progressivamente em obrigação jurídica estruturada, suscetível de controle administrativo, judicial e regulatório.

Do mesmo modo, observa-se a passagem de um modelo de controle formal para uma lógica de gestão ativa do risco climático, em que não basta a observância abstrata de normas ambientais: exige-se monitoramento contínuo, prevenção, transparência e capacidade de demonstrar atuação diligente diante de riscos previsíveis. Também se verifica a transformação da política empresarial voluntária em dever regulatório vinculante, especialmente no contexto europeu, onde a legislação recente desloca o clima para o centro da governança corporativa. Por fim, a responsabilidade deixa de ser estritamente local e passa a operar em cadeias globais de valor, reconhecendo que os impactos climáticos e socioambientais ultrapassam fronteiras e

exigem novas formas de imputação jurídica transnacional. A devida diligência climática, assim, afirma-se como uma das expressões mais avançadas da atual transição do Direito Ambiental para um modelo de governança jurídica global do risco climático.

## 4. Direito Internacional e a Densificação das Obrigações Climáticas

No plano internacional, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris estruturam o regime jurídico climático global. Inicialmente concebidos como instrumentos cooperativos, tais tratados vêm adquirindo maior densidade normativa.

A conexão entre mudança do clima e direitos humanos fortaleceu a compreensão de que os Estados possuem obrigações jurídicas de mitigação e adaptação. O conceito de devida diligência climática impõe a adoção de medidas razoáveis e cientificamente fundamentadas para prevenir danos previsíveis.

Opiniões consultivas recentes em tribunais internacionais reforçam que a omissão estatal pode configurar violação de deveres internacionais, inclusive sob a perspectiva da proteção de direitos humanos e do princípio do "no harm".

Ainda que o regime climático internacional careça de mecanismos centralizados de coerção, observa-se crescente diálogo entre tribunais nacionais, cortes regionais e órgãos internacionais, produzindo um processo de constitucionalização multinível do clima.

## 5. Convergências, Tensões e Perspectivas Futuras

Brasil e Europa revelam convergências significativas como: Reconhecimento do clima como bem jurídico protegido; Controle judicial de omissões estatais.; Integração do Direito Internacional à interpretação constitucional e convencional; e Afirmação da justiça intergeracional.

Persistem, entretanto, tensões relevantes. A principal delas refere-se aos limites da intervenção judicial em políticas públicas. A litigância climática situa-se no espaço delicado entre a proteção de direitos fundamentais e o respeito à separação de poderes. Há também o desafio da compatibilização entre desenvolvimento econômico e transição ecológica, especialmente em países com forte dependência de atividades intensivas em carbono.

Apesar dessas tensões, o cenário aponta para transformação irreversível: o clima tornou-se categoria jurídica estruturante do Estado contemporâneo.

**Considerações finais**

A emergência climática desafia categorias jurídicas clássicas[8] e exige reconfiguração do papel do Estado e dos tribunais. A proteção climática deixou de ser opção política e passou a constituir exigência jurídica estruturante. O Direito assume função central na contenção de riscos existenciais, ampliando a noção de responsabilidade estatal no tempo e no espaço.[9]

O constitucionalismo climático não substitui a política, mas estabelece seus limites e impõe deveres quando direitos fundamentais estão em jogo. O futuro do Estado de Direito no século XXI dependerá, em grande medida, da capacidade de transformar compromissos climáticos em garantias jurídicas efetivas. O debate está em curso. O paradigma está em formação. E o Direito, inevitavelmente, é parte central dessa transformação.

Conclui-se que há "cinco modelos" de diligência climática no Direito Internacional:

*Alemanha:* diligência forte em cadeia, transparência/reporting e enforcement administrativo; sem gatilho automático de responsabilidade civil .

*França*: diligência em cadeia por Plano de Vigilância público, litigância e responsabilidade civil por falha de vigilância (com casos estratégicos) .

*Espanha:* vetor duplo: due diligence (em desenvolvimento) e disclosure climático obrigatório (Lei 7/2021, art. 32) .

*Portugal* (emergente): tendência derivada do padrão europeu (transposição, sanções, fiscalização), com potencial de densificação por coerência normativa e execução .

[8] Hans Jonas sustenta que a modernidade tecnológica exige um novo imperativo ético fundado na preservação das condições futuras da vida humana, deslocando a responsabilidade jurídica para além do presente imediato. Essa formulação tornou-se particularmente relevante na fundamentação contemporânea da justiça climática e da proteção intergeracional. Cf. JONAS, Hans. The imperative of responsibility: in search of an ethics for the technological age. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

[9] A decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão em Neubauer et al. v. Germany representa marco jurisprudencial ao reconhecer que insuficiência normativa presente pode restringir desproporcionalmente a liberdade futura, introduzindo dimensão intertemporal explícita na proteção constitucional.

*Brasil:* ausência de marco específico ainda, mas densificação por jurisprudência ambiental (cadeias) e proposta legislativa (PL 572/2022), sob pressão extraterritorial de mercados regulados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS


BROWN WEISS, E. (1989). In fairness to future generations: International law, common patrimony, and intergenerational equity. United Nations University.

CANOTILHO, J. J. G. (2010). Direito constitucional ambiental. Coimbra Editora.

COUNCIL OF EUROPE. (1950). European Convention on Human Rights.

HÄBERLE, P. (1978). Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. J.C.B. Mohr.

IPCC. (2021). Sixth Assessment Report: The physical science basis. Cambridge University Press.

JONAS, H. (1984). The imperative of responsibility: In search of an ethics for the technological age. University of Chicago Press.

MORIN, E. (1977–2004). La méthode (Vols. 1–6). Seuil.

MOWBRAY, A. (2004). The development of positive obligations under the European Convention on Human Rights. Hart Publishing.

UNITED NATIONS. (2015). Paris Agreement.

GERMAN FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT. (2021). Neubauer et al. v. Germany (1 BvR 2656/18).

# TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CONTROLE SOCIAL E SIGILO DE INFORMAÇÕES NO BRASIL: UMA ANÁLISE TEÓRICA E COMPARATIVA DAS PRÁTICAS NOS GOVERNOS BOLSONARO E LULA

*Public transparency, social control and information secrecy in brazil: a theoretical and comparative analysis of practices in the bolsonaro and lula administrations*

**Arijaldo José de Carvalho Filho**[1]

DAMAS

DOI: https://doi.org/10.62140/AJCF519813561

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Transparência pública como instituto jurídico-democrático; 3 O modelo brasileiro de transparência; 4 Portais de transparência, fiscalização e controle social; 5 Sigilo, dados pessoais e hipóteses de relaxamento da transparência; 6 Práticas de sigilo no governo Bolsonaro; 7 Práticas de sigilo no governo Lula; 8 Comparação e propostas para exceções proporcionais; 9 Considerações finais; Referências.

**Resumo:** O artigo examina o regime brasileiro de transparência pública a partir da tensão entre publicidade, proteção de dados pessoais e sigilo administrativo. Parte-se do problema de saber em que medida as restrições de acesso praticadas no âmbito do Poder Executivo federal, especialmente nas gestões Bolsonaro e Lula, representam exercício legítimo de exceções legais ou relaxamento indevido da transparência. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, com análise da Constituição de 1988, da Lei de Acesso à Informação, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, de manifestações da Controladoria-Geral da União e da literatura sobre accountability, publicidade administrativa e transparência eletrônica. Sustenta-se que o modelo brasileiro adota a máxima divulgação como regra e exige motivação qualificada para qualquer restrição. Contudo, a prática revela zonas de opacidade produzidas por respostas genéricas, uso expansivo da proteção de informações pessoais, invocação abstrata de segurança institucional e baixa capacidade de tarjamento. O estudo demonstra que os portais de transparência são instrumentos centrais de fiscalização e controle social, mas não substituem o dever de resposta adequada nos pedidos individuais de acesso. A comparação entre os governos Bolsonaro e Lula indica diferenças de discurso e de resposta institucional, mas também continuidade de uma cultura administrativa propensa ao fechamento quando a informação é politicamente sensível. Conclui-se que a crítica juridicamente adequada não consiste em negar a legitimidade do sigilo, e sim em submeter toda restrição a critérios de base legal, proporcionalidade, temporalidade, acesso parcial, motivação concreta e revisão efetiva.

**Palavras-chave:** transparência pública; Lei de Acesso à Informação; sigilo administrativo; controle social; accountability.

**Abstract:** This article examines the Brazilian public transparency regime through the tension between publicity, personal data protection and administrative secrecy. It addresses

[1] Mestre em direito (DAMAS, 2022). Doutorando em direito público (UAH - Espanha) E-mail: arijaldofilho@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-8743-2408.

whether access restrictions adopted within the federal Executive Branch, especially during the Bolsonaro and Lula administrations, represent a legitimate use of legal exceptions or an undue weakening of transparency. The research is qualitative, bibliographical and documentary, based on the 1988 Constitution, the Access to Information Law, the General Personal Data Protection Law, public statements of the Office of the Comptroller General, and specialized literature on accountability, administrative publicity and electronic transparency. The article argues that the Brazilian model adopts maximum disclosure as a rule and requires qualified reasoning for any restriction. However, practice reveals areas of opacity produced by generic replies, expansive use of personal data protection, abstract invocations of institutional security and limited redaction capacity. The study shows that transparency portals are central instruments for oversight and social control, but they do not replace the duty to provide adequate answers to individual access requests. The comparison between the Bolsonaro and Lula administrations indicates differences in discourse and institutional response, but also the continuity of an administrative culture inclined to closure when information is politically sensitive. The conclusion is that the legally appropriate critique does not deny the legitimacy of secrecy, but requires every restriction to be assessed under criteria of legal basis, proportionality, temporality, partial access, concrete reasoning and effective review.
**Keywords**: public transparency; Access to Information Law; administrative secrecy; social control; accountability.

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência pública ocupa posição central no constitucionalismo administrativo contemporâneo. O Estado democrático não se legitima apenas pela origem eleitoral de seus dirigentes, mas também pela possibilidade permanente de escrutínio de seus atos. Sem informação acessível, inteligível e tempestiva, o cidadão não fiscaliza, a imprensa não investiga, os órgãos de controle atuam com menor pressão social e a responsabilidade dos agentes públicos se enfraquece.

O problema deste artigo consiste em compreender de que modo o regime brasileiro de transparência funciona em sua formulação teórica e em que medida as restrições de acesso praticadas nos governos Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva revelam usos legítimos ou abusivos das exceções legais. A comparação não é construída como disputa partidária, mas como exame institucional de uma cultura administrativa que, em temas sensíveis, tende a transformar exceções em rotinas de fechamento.

É indispensável afastar uma simplificação frequente: nem toda negativa baseada em dados pessoais equivale a classificação formal de documento como reservado, secreto ou ultrassecreto. A expressão "sigilo de cem anos" tem força política, mas pode obscurecer a distinção entre classificação de segurança e proteção de informações pessoais. Essa distinção, contudo, não elimina a possibilidade de abuso; apenas desloca a crítica para o campo da proporcionalidade, da motivação, do acesso parcial e da revisão.

## 2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTITUTO JURÍDICO-DEMOCRÁTICO

A transparência pública pode ser definida como a qualidade institucional que permite conhecer, compreender e controlar a atuação estatal. Não basta publicar documentos; é necessário tornar visíveis decisões, critérios, custos, beneficiários, contratos, riscos e justificativas. Bobbio (2015) associa a democracia ao governo do poder visível, em oposição aos espaços de segredo nos quais decisões coletivas são tomadas sem controle dos destinatários.

No direito administrativo brasileiro, a transparência decorre dos princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e motivação. O art. 37 da Constituição insere a publicidade na estrutura de controle da Administração, pois permite verificar finalidade pública, tratamento impessoal, regularidade da despesa e coerência da decisão. Assim, transparência é simultaneamente direito fundamental, dever administrativo e técnica de responsabilização.

A literatura de accountability aprofunda essa compreensão. Schedler (1999) descreve accountability como relação composta por dever de explicar e possibilidade de sanção. O'Donnell (1998) demonstra que democracias dependem de órgãos capazes de fiscalizar outros órgãos. Contudo, Fox (2007) advertiu que transparência não produz responsabilização automaticamente. Para Michener e Bersch (2013), a informação deve ser visível e inferível: se está desatualizada, fragmentada ou ininteligível, pode cumprir formalmente a divulgação e ainda frustrar o controle democrático.

## 3 O MODELO BRASILEIRO DE TRANSPARÊNCIA: PUBLICIDADE COMO REGRA E SIGILO COMO EXCEÇÃO

O modelo brasileiro resulta da combinação entre Constituição, Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 131/2009, políticas de governo digital, dados abertos e atuação das controladorias. A Constituição de 1988 assegura o direito de receber informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A regra, portanto, é a publicidade.

A Lei nº 12.527/2011 operacionaliza esse desenho por meio da transparência ativa e passiva. A primeira envolve divulgação espontânea em portais, painéis, bases de dados, relatórios e diários oficiais. A segunda corresponde ao atendimento de pedidos formulados por qualquer interessado, independentemente de motivação. A Administração deve observar prazos, orientar o requerente, indicar fundamento legal da negativa e permitir recurso.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não revogou a LAI nem criou cláusula genérica de fechamento documental. A compatibilização correta exige proteção do dado pessoal, preservação do interesse público e divulgação da parte não sensível. Jardim (2013) mostra que acesso depende de gestão documental; Michener, Contreras e Niskier (2018) apontam avanços e limites da LAI; Cruz et al. (2012) demonstram que transparência eletrônica depende de capacidade institucional. O modelo é robusto na teoria, mas vulnerável na execução.

## 4 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Os portais de transparência são instrumentos essenciais para a transparência ativa. Eles disponibilizam informações sobre receitas, despesas, licitações, contratos, convênios, transferências, servidores, diárias, cartões de pagamento, sanções e execução de políticas públicas. Ao reduzir assimetrias informacionais, permitem que cidadãos, jornalistas, pesquisadores e órgãos de controle acompanhem o uso de recursos públicos e identifiquem padrões de risco.

O controle social não se limita à denúncia de corrupção. Inclui acompanhamento de prioridades orçamentárias, comparação entre entes federativos, monitoramento de obras, avaliação de políticas públicas, verificação de benefícios e análise de compatibilidade entre despesa e finalidade. Em contextos de polarização, portais estruturados reduzem a dependência de narrativas oficiais e permitem que o debate público se apoie em bases verificáveis.

Entretanto, a existência de portal não garante controle efetivo. Raupp e Pinho (2011) mostram que portais podem existir formalmente e ainda ser insuficientes para accountability. Há dados em formato fechado, ausência de metadados, baixa atualização, linguagem técnica e fragmentação entre sistemas. Por isso, transparência ativa e passiva são complementares: o portal antecipa informações relevantes, mas o serviço de informação ao cidadão deve responder lacunas, detalhar documentos e viabilizar contestação.

## 5 SIGILO, DADOS PESSOAIS E HIPÓTESES DE RELAXAMENTO DA TRANSPARÊNCIA

O sigilo administrativo é legítimo quando protege valores constitucionais como segurança da sociedade e do Estado, intimidade, vida privada, honra, imagem, investigações em curso e determinadas atividades de inteligência. A democracia não exige publicidade absoluta. Exige, porém, que as exceções sejam interpretadas restritivamente, com base legal, motivação

concreta e controle posterior. O problema surge quando fundamentos legítimos são usados genericamente para impedir acesso a documentos de evidente interesse público.

A LAI distingue a classificação formal de informações sensíveis à segurança e a restrição de acesso a informações pessoais. O art. 31 protege dados pessoais, mas não autoriza bloquear integralmente documentos públicos sempre que contenham nomes, endereços, dados funcionais ou informações individualizáveis. A proteção deve recair sobre o dado protegido, e não sobre todo o documento. A técnica adequada é examinar interesse público e entregar a parte acessível com tarjamento ou anonimização.

As principais hipóteses de relaxamento da transparência são: negativa integral por existência de dado pessoal; invocação abstrata de segurança institucional; motivação padronizada; alegação não demonstrada de trabalho adicional excessivo; ausência de metadados sobre o próprio sigilo; e falta de revisão. A matriz de controle deve verificar seis requisitos: base legal, motivação concreta, proporcionalidade, acesso parcial, temporalidade e revisibilidade. Ausente um deles, a restrição tende a se afastar do regime republicano de publicidade.

## 6 PRÁTICAS DE SIGILO NO GOVERNO BOLSONARO

O governo Jair Bolsonaro tornou-se referência negativa no debate sobre sigilos pela recorrência de controvérsias envolvendo informações de alto interesse público, como cartão de vacinação, registros de visita, gastos presidenciais, agendas, processos administrativos e documentos relacionados à pandemia de Covid-19. A crítica jurídica não depende de afirmar que toda restrição foi ilegal, mas de identificar um padrão de ampliação defensiva do sigilo em temas politicamente sensíveis.

O caso dos gastos com cartão de pagamento do governo federal ilustra a tensão. Despesas presidenciais podem envolver segurança e atividades reservadas, mas também se referem ao uso de dinheiro público. A solução proporcional não é publicidade irrestrita de cada detalhe operacional nem ocultação integral. O caminho constitucional é divulgar séries históricas, valores, categorias, fornecedores e justificativas, com supressão apenas de elementos capazes de comprometer segurança concreta.

A pandemia agravou o problema, pois informações sobre vacinas, medicamentos, contratos, estoques, estudos técnicos e decisões sanitárias eram essenciais à vida coletiva. Nesse contexto, opacidade não enfraquece apenas controle financeiro; compromete confiança pública e racionalidade administrativa. Também pesou a tentativa de ampliar autoridades aptas a classificar informações, sinalizando risco institucional: quanto mais amplo o poder de

classificação e menor a fiscalização da motivação, maior a possibilidade de uso estratégico do segredo.

## 7 PRÁTICAS DE SIGILO NO GOVERNO LULA

O terceiro governo Luiz Inácio Lula da Silva iniciou-se com discurso de recomposição institucional e revisão de sigilos impostos na gestão anterior. Essa agenda produziu expectativas elevadas de abertura. Por isso, o governo deve ser avaliado por padrão rigoroso: promessas de transparência aumentam o ônus de justificar negativas e exigem coerência entre discurso público e prática administrativa.

Em 2024, tornou-se pública a controvérsia sobre 1.339 negativas de acesso em 2023 baseadas em informações pessoais, interpretadas por parte do debate político como repetição dos chamados "sigilos de cem anos". A Controladoria-Geral da União contestou essa equivalência, sustentando que muitas decisões ainda tramitavam em instâncias recursais, que alguns casos haviam sido liberados com tarjamento e que negativa inicial por dados pessoais não corresponde automaticamente a sigilo absoluto.

Essa distinção é relevante, mas não encerra a crítica democrática. Se órgãos de primeira instância negam acesso de maneira ampla, o cidadão suporta o ônus de recorrer. A reversão posterior demonstra que o sistema possui mecanismos de correção, mas também revela custo administrativo. A Portaria Normativa CGU nº 176/2024 buscou limitar abusos na aplicação do art. 31 da LAI, exigir justificativa para prazos mais longos e estimular monitoramento. O governo Lula, assim, combina revisão e normatização com persistência de práticas restritivas na burocracia.

## 8 COMPARAÇÃO E PROPOSTAS PARA EXCEÇÕES PROPORCIONAIS

A comparação revela que a tensão entre transparência e sigilo não se reduz à identidade do governante. Há diferenças de intensidade, discurso e resposta institucional, mas também continuidade estrutural: a Administração Pública brasileira conserva reflexos de cultura sigilosa. No governo Bolsonaro, a crítica central recai sobre o uso defensivo do segredo em áreas de alto interesse público. No governo Lula, a crítica desloca-se para a tensão entre promessa de abertura e manutenção de negativas baseadas em dados pessoais.

A primeira proposta é consolidar o acesso parcial como regra operacional. Sempre que documento contiver dado pessoal, informação sensível ou elemento de segurança, o órgão deve demonstrar que avaliou tarjamento, anonimização ou segregação. A segunda é publicar

relatórios de negativas por órgão, fundamento legal, prazo, recurso e reversão. Transparência sobre o sigilo é requisito de controle do próprio segredo.

A terceira proposta é qualificar a motivação administrativa, com indicação de base legal, fato concreto, risco específico, razão da impossibilidade de acesso parcial, prazo e autoridade responsável. A quarta é diferenciar informações prospectivas e pretéritas em matéria de segurança presidencial. A quinta é integrar LAI e LGPD por guias práticos e ferramentas de tarjamento. A sexta é fortalecer portais com dados exportáveis, metadados e atualização regular. A sétima é ampliar o controle externo sobre padrões de restrição informacional.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo brasileiro de transparência possui base normativa consistente. Constituição, LAI, legislação fiscal, portais públicos, serviços de informação ao cidadão e atuação da CGU criaram instrumentos capazes de ampliar o controle democrático. Entretanto, a distância entre desenho normativo e prática administrativa permanece relevante. A cultura do sigilo não desaparece pela promulgação de leis; ela se reinventa por respostas genéricas, interpretações expansivas e dificuldades técnicas de tratamento documental.

A análise demonstrou que transparência pública não se reduz a publicar dados. Ela exige visibilidade, inferabilidade, linguagem adequada, motivação, acesso parcial, revisão e capacidade de responsabilização. Portais de transparência são indispensáveis para controle social, mas precisam dialogar com pedidos individuais de acesso, ouvidorias e instâncias recursais. A informação pública só cumpre sua função quando permite compreender e contestar a atuação estatal.

A comparação entre Bolsonaro e Lula mostra que o sigilo é juridicamente complexo e politicamente sensível. O debate sobre "sigilo de cem anos" deve ser refinado: nem toda negativa por dados pessoais equivale a classificação formal de sigilo, mas nem toda invocação de dado pessoal é legítima. O desafio brasileiro não é abolir o sigilo, e sim impedir sua banalização. O segredo compatível com a República é excepcional, controlável e limitado ao necessário; a publicidade, ao contrário, deve ser ordinária.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. TransInformação, Campinas, v. 22, n. 3, p. 225-234, 2010.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.
BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Esclarecimentos sobre reportagem do Estadão. Brasília, DF: CGU, 21 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/03/esclarecimentos-sobre-reportagem-do-estadao. Acesso em: 28 abr. 2026.
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. CGU define novas diretrizes para aplicação da Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: CGU, 30 set. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/cgu-define-novas-diretrizes-para-aplicacao-da-lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em: 28 abr. 2026.
CRUZ, Cláudia Ferreira da et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.
FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in Practice, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.
JARDIM, José Maria. A implantação da Lei de Acesso à Informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, 2013.
MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the quality of transparency. Political Concepts, n. 49, p. 1-27, 2013.
MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.
O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. Journal of Democracy, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.
RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, 2011.
SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). The self-restraining state. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.
ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

# DANO EXISTENCIAL E CULTURA ORGANIZACIONAL: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O AMBIENTE LABORAL E A AFETAÇÃO NA QUALIDADE DE VIDA DO TRABALHADOR

*Existential damage and organizational culture: an analysis of the relationship between the work environment and the impact on workers' quality of life*

**Regina Cleide Figueiredo da Silva Teixeira**[1]

UNAMA

**Jaciel de Moraes Papaleo Paes**[2]

UNAMA

**Ivandi Silva Teixeira**[3]

UFSC

DOI: https://doi.org/10.62140/RTJPIT896878535

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Trilha Metodológica; 3. Problema da Pesquisa; 4. Objetivo; 5. Fundamentos e Base Legal; 6. Análise de Casos Concretos; 7. Relação com a Cultura Organizacional; 8. Considerações Finais; Referências

**Resumo:** O presente artigo analisa a relação entre dano existencial e cultura organizacional, destacando como práticas abusivas no ambiente laboral podem comprometer a dignidade, saúde mental e projetos de vida do trabalhador. O dano existencial é entendido como lesão extrapatrimonial que afeta o convívio social, familiar e a realização pessoal, indo além do dano moral. A pesquisa, de caráter qualitativo, revisa doutrina e jurisprudência, mostrando decisões divergentes do TRT-2: em um caso, a jornada não foi considerada excessiva; em outro, jornadas superiores a 12 horas configuraram dano presumido. O estudo conclui que culturas organizacionais centradas em metas abusivas favorecem o dano existencial, enquanto práticas humanizadas reduzem riscos jurídicos e fortalecem o bem-estar. Recomenda-se gestão equilibrada do tempo, liderança empática e políticas de compliance para prevenir tais danos.

[1] Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Pesquisadora CNPq e Líder do Grupo de Pesquisa em Inovação e Gestão Organizacional - GPIGO. E-mail: drareginacleideteixeira@outlook.com.

[2] Professor do Curso de Direito da Universidade da Amazônia. Mestre em Direito pela Universidade da Amazônia. E-mail: jacielpaes@gmail.com

[3] Professor Universitário. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Presidente da Academia Paraense de Oficinas e Artes Maçônicas. E-mail: doutorivanditeixeira@outlook.com.

**Palavras-chave:** Dano Existencial; Cultura Organizacional; Qualidade de Vida

**Abstract:** The article examines the relationship between existential damage and organizational culture, emphasizing how abusive workplace practices can undermine workers' dignity, mental health, and life projects. Existential damage is defined as non-material harm that affects social, family, and personal fulfillment, going beyond moral damage. The qualitative research reviews doctrine and case law, highlighting divergent TRT-2 decisions: in one case, long hours were not deemed excessive; in another, daily shifts over 12 hours were considered presumptive existential damage. The study concludes that organizational cultures focused on abusive goals foster existential harm, while humanized practices reduce legal risks and enhance well-being. Recommendations include balanced workload management, empathetic leadership, and compliance policies to prevent such damages.
**Keywords:** Existential Damage; Organizational Culture; Quality of Life

## 1- Introdução

O ambiente de trabalho é um espaço de interação social e de construção de identidade, no qual a cultura organizacional exerce papel determinante na experiência do trabalhador. Quando essa cultura adota práticas abusivas, desumanizadas ou excessivamente voltadas à produtividade, pode gerar impactos que ultrapassam o campo profissional, atingindo a vida pessoal e social do trabalhador. Assim, quando o ambiente laboral compromete a dignidade, a saúde mental e a possibilidade de concretização de projetos de vida, configura-se o chamado dano existencial.

Segundo Cavalieri Filho (2010), trata-se da lesão que afeta a esfera existencial da pessoa, impedindo-a de viver de forma plena e de concretizar seus projetos de vida. No contexto organizacional, esse dano pode ser agravado por culturas empresariais que priorizam resultados a qualquer custo e por estilos de liderança autoritários ou omissos.

Nesse contexto, surge o conceito de **dano existencial**, entendido como a lesão ao projeto de vida e à vida de relações vivenciadas integradamente e desequilibradas, comprometendo sua liberdade de dispor do próprio tempo e de desenvolver atividades significativas para o equilíbrio da vida integral.

O presente artigo busca analisar a relação entre dano existencial e cultura organizacional, demonstrando como valores, normas e práticas institucionais podem prevenir ou potencializar a ocorrência desse tipo de dano no contexto laboral.

## 2- Trilha Metodológica

Para o êxito deste estudo, compreende-se que este é de cunho qualitativo e a trilha metodológica fundamentada na modalidade de investigação científica, pesquisa bibliográfica,

que se baseia em consulta e análise de fontes secundárias, tais como: livros na área jurídica, artigos acadêmicos, teses, dissertações, periódicos e documentos disponíveis em meios físicos ou digitais.

A pesquisa bibliográfica propicia reunir, interpretar e sistematizar o conhecimento já produzido sobre o tema foco deste estudo. Para viabilizar a construção da análise entre dano existencial e cultura organizacional, foi realizada mediante análise de discurso jurídico para entender sobre decisão relacionada ao assunto foco do estudo.

A pesquisa de conteúdo realizada no estudo foi executada com suporte do portal Jusbrasil e da Jus IA para a pesquisa de processos e jurisprudência a ser analisada no estudo.

Declaro que ferramentas de Inteligência Artificial Generativa foram utilizadas neste trabalho nas seguintes etapas: A Jus IA foi utilizada para pesquisa de processos e jurisprudência a ser analisada no estudo, na etapa de identificação dos processos e jurisprudência, fundamentais na orientação dos **Fundamentos e Base Legal** do artigo. A escolha dos casos concretos analisados pelos autores sobre o tema dano existencial estão presentes no tópico **Análise das Decisões de Casos concretos sobre Dano Existencial.**

Os autores assumem integral responsabilidade pelo conteúdo intelectual e técnico do trabalho, em conformidade com a portaria CNPq nº 2.664/2026.

## 3- Problema da Pesquisa

A relação entre esses conceitos é direta: **a cultura organizacional pode ser tanto um fator de proteção quanto um vetor de risco para o dano existencial**, ou seja, quando a cultura organizacional é pautada pelo respeito à dignidade humana, pela valorização do tempo livre e pela promoção de um ambiente saudável, o risco de dano existencial é reduzido. Por outro lado, quando a cultura é marcada por práticas abusivas, metas inalcançáveis e desrespeito aos limites legais, cria-se um cenário propício à ocorrência desse tipo de lesão.

Boucinhas Filho e Alvarenga (2013) ressaltam que "a supressão do tempo livre do trabalhador, em razão de exigências laborais excessivas, compromete não apenas seu descanso, mas também sua possibilidade de desenvolver atividades que compõem seu projeto de vida". As relações entre empregador e empregado precisam ser analisadas à luz dos pressupostos das teorias de gestão estratégicas de pessoas dialogando com o direito do trabalho. Assim, como viabilizar a interação entre bem-estar corporativo e vida integrada dos trabalhados?

## 4- Objetivo

Este estudo tem como objetivo "Analisar a relação entre dano existencial e cultura organizacional, para identificar práticas para prevenir que esse tipo de dano no contexto laboral seja dirimido.

**5- Fundamentos e Base Legal**

O dano existencial é entendido como uma categoria de dano extrapatrimonial que vem ganhando destaque no ordenamento jurídico brasileiro nos últimos tempos, especialmente nas relações de trabalho. No contexto organizacional, trata-se de uma lesão que compromete o projeto de vida do indivíduo (trabalhador), afetando sua dignidade, liberdade e capacidade de realizar atividades existenciais e alienação no convívio familiar.

Segundo Melo (2014), este compreende que o dano existencial ocorre quando há "prejuízo à qualidade de vida do indivíduo, impedindo-o de realizar atividades que lhe são essenciais, como lazer, convívio familiar e social". Para Soares (2011), a percepção sobre o dano existencial trata-se de "afetação negativa, total ou parcial, permanente ou temporária, a atividades que fazem parte do cotidiano do sujeito".

Na doutrina jurídica italiana, Zavala de Gonzalez (2004) destaca que o dano existencial está relacionado à frustração das legítimas expectativas de vida, sendo distinto do dano moral, pois não se limita ao sofrimento psíquico, mas à impossibilidade de realização pessoal.

O conceito de dano existencial representa uma evolução na busca por equilíbrio no ambiente organizacional referente às relações trabalhistas, uma vez que enfatiza a proteção da dignidade da pessoa humana, especialmente no contexto das relações laborais relacionadas à descrição do cargo do trabalhador, ao contrato de trabalho e à realidade vivenciada na rotina de trabalho. Para integrar o conceito ao contexto organizacional, Alves (1997), evidencia que a organização possui quatro etapas distintas que conferem à empresa maior amplitude e compreensão do seu comportamento, admitindo-a como um sistema social complexo; são elas:

- *Situação manifesta*: Aquilo que é exibido no organograma, regulamentos, regimentos internos, normas e procedimentos, plano de cargos e salários, mas que nunca reflete a realidade.
- *Situação suposta*: Aquela que as pessoas percebem como verdadeira.
- *Situação existente*: Situação que se consegue revelar a partir da pesquisa sistemática.
- *Situações requisito*: Aquilo que a organização deve ser se estivesse perfeitamente adequada à realidade.

A reflexão sobre a situação do sistema social da organização é fundamental para a formulação de um diagnóstico relacionado a dinâmica do trabalho na rotina organizacional. O trabalho, além de garantir a subsistência, é um espaço de realização pessoal e social. Quando o ambiente laboral compromete a dignidade, a saúde mental e a possibilidade de concretização de projetos de vida, configura-se o chamado dano existencial.

O dano existencial compreendido no âmbito trabalhista é cada vez mais presente no contexto organizacional, em virtude de modelos gerenciais que violam os direitos fundamentais do trabalhador quando a jornada de trabalho é tão extensa e habitual que impede o trabalhador do exercício de outras dimensões da sua vida tais como o convívio familiar, lazer, educação e participação social. Desta forma, trata-se de uma lesão que ultrapassa o aspecto patrimonial, atingindo diretamente a dignidade e a realização pessoal do trabalhador na linha tênue entre o indivíduo que tem suas necessidades pessoais para serem supridas e suas relações laborais com a organização que tem um contrato de trabalho.

De acordo com a legislação infraconstitucional, o Código Civil estabelece a reparação de todos os danos extrapatrimoniais. Neste entendimento cabe ressaltar que o artigo 186 prevê a obrigação de indenizar "***aquele que, por ação ou omissão, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral***", complementado no artigo 927 pelo dever de reparar o prejuízo causado por ato ilícito.

No Direito do Trabalho, a Lei 13.467/2017 introduziu na CLT os artigos 223-A a 223-G tratando do dano extrapatrimonial. O artigo 223-B conceitua-o como "*dano de natureza extrapatrimonial a ação ou omissão que ofenda a esfera moral ou existencial da pessoa física ou jurídica, a qual é a titular exclusiva do direito à reparação*".

A jurisprudência tem se mostrado cautelosa, exigindo prova objetiva da lesão ao projeto de vida e à vida de relações de trabalho. A consolidação desse entendimento contribui para o fortalecimento dos direitos fundamentais no ambiente de trabalho.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) considera que a jornada de trabalho extenuante configura dano existencial ***in re ipsa***, decorrente da restrição ao direito ao descanso e lazer do trabalhador, sem necessidade de comprovação dos prejuízos específicos além da prova da jornada abusiva vivenciada na rotina de execução de suas atribuições laborais.

Para melhor entendimento em relação ao posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho (TST), é importante apresentar o RR 144394-2012-515-0010, julgado em 15/04/2015, que afastou a presunção de dano existencial e exigiu prova cabal do prejuízo, reconhecendo que,

ao contrário do dano moral, o dano existencial demanda demonstração objetiva de alteração no projeto de vida ou nas relações sociais. Este acórdão discute a **jornada extenuante** e a configuração do dano existencial. No caso específico, o TST reformou a decisão do Tribunal Regional (TRT-15) para excluir a condenação por dano existencial.

No mesmo sentido, em RR 523-56.2012.5.04.0292 (26/08/2015), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), confirmou entender que a comprovação do dano existencial exige demonstração dos dois aspectos — projeto de vida e vida de relações, não bastando a mera ocorrência de sobrejornada. O agravo foi conhecido e provido para fixar essa exigência probatória. Este processo teve como relator o Ministro Vieira de Mello Filho, que realizou uma profunda análise teórica sobre a origem do dano existencial tomando como base de seus estudos o Direito Civil Italiano e sua aplicação no Direito do Trabalho brasileiro. Os principais pontos de reflexão que nortearam a decisão do Ministro foram:

1. **Distinção Técnica:** O acórdão estabelece de forma clara e objetiva que **dano moral e dano existencial não se confundem**. Enquanto o dano moral foca no sofrimento e na honra, o dano existencial foca no prejuízo ao "projeto de vida" e à "vida de relações".

2. **Não Presunção (*In Re Ipsa*) "da própria coisa" ou "na coisa em si":** A decisão do Ministro fixou que a prática habitual de sobrejornada evidente no caso concreto **não gera dano existencial automático**. Assim, o TST reformou a decisão regional por entender que o reclamante não comprovou de forma objetiva que sua vida social foi rompida ou que seus projetos foram suprimidos.

3. **Ônus da Prova:** O relator reforçou que o ônus de provar a lesão ao projeto de vida cabe exclusivamente ao trabalhador que entende ter tido os seus direitos violados.

O posicionamento do Ministro Vieira de Mello Filho em 2025 era estritamente restritiva e sustentou a regra da prova cabal quando enfatizava:

- **Presunção Zero:** Não importava o tamanho da jornada de trabalho, o dano não era considerado presumido.

- **Ônus da prova "Ônus Diabólico":** O trabalhador tinha a responsabilidade de provar fatos negativos ou de difícil demonstração, como "o que ele deixou de fazer ou participar" ou "quais amizades perdeu ou impactos no relacionamento familiar".

- **Foco no Patrimônio:** O excesso de jornada de trabalho era resolvido apenas com o pagamento de horas extras ao trabalhador, significando apenas reparação patrimonial.

A postura de analisar criteriosamente o dano existencial fica evidente no texto presente em Batista (2023) *"entendeu que a simples presença do empregado nas dependências do empregador não era capaz de gerar presunção relativa de prestação de serviços ou de disponibilidade, sendo necessária a comprovação das atividades"*.

A partir de 2023, as decisões do Tribunal Superior do Trabalho (TST) revelam uma tentativa de "humanização" da prova; ainda assim, observa-se no posicionamento do TST uma postura cautelosa para evitar a banalização do instituto. Com a finalidade de manter a cautela, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) vem utilizando o princípio do *distinguishing*, nos tribunais, para diferenciar casos atuais de precedentes, permitindo a evolução da jurisprudência sem romper com a consistência (Migalhas, 2023). O entendimento lógico é centrado na compreensão **de que se a jornada é desumana, a prova do dano é a própria jornada.**

Os tribunais vêm reconhecendo que jornadas de trabalho superiores a 12 ou 15 horas diárias (*In Re Ipsa*) apoderam-se do tempo mínimo das necessidades primárias de higiene, sono e convívio que são as relações sociais, tornando o dano presumido conforme enfatizado no modelo da teoria dos dois fatores de Herzberg, que divide os fatores que influenciam o desempenho em dois grupos, onde tem-se os fatores que se relacionam ao conteúdo e os que se relacionam ao contexto do trabalho e na teoria das necessidades de Maslow, que evidencia as necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, estima e autorrealização divididas em dois grupos que são as necessidades primárias (fisiológicas e de segurança) e as necessidades secundárias (sociais, estima e autorrealização), conforme (Maximiniano, 2002).

Cabe então, ressaltar que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece como fundamento da constituição cidadã a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), princípio que deve ser a base orientadora de todas as relações de trabalho. Assim, quando se evidencia na rotina do trabalhador jornadas extenuantes, como as de 13 horas diárias ou mais, configuram desacato direto a esse valor, pois diminuem o trabalhador a mero instrumento de produção, desconsiderando sua condição de ser humano de direitos.

Além disso, o art. 6º e 7º, XIII, XIV, XV, XVI da CRFB/1988 reconhecem como direitos sociais o trabalho, a educação, a saúde, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. O cumprimento habitual de jornadas excessivas inviabiliza o acesso a esses direitos, especialmente ao lazer e à convivência

familiar, caracterizando o dano existencial. Jornadas extenuantes ferem o estipulado nos incisos do art. 7º, quando viola os direitos do trabalhador, este é submetido a jornadas extenuantes que impedem o exercício de sua vida pessoal e social.

Desta forma, cabe ressaltar que o dano existencial enfatiza em seu pressuposto que o trabalho não pode ser visto apenas como meio de subsistência, mas deve ser compreendido como parte integrante da vida digna de um ser humano trabalhador. A proteção constitucional presente na CRFB/1988 garante que o trabalhador em sua relação empregatícia tenha condições de equilibrar sua atividade laboral com outras dimensões da existência humana, assegurando o respeito à sua dignidade e aos direitos sociais.

**6- Análise das Decisões de Casos concretos sobre Dano Existencial**

A pesquisa realizada estudou dois casos concretos de reconhecimento judicial do dano existencial. O quadro comparativo, evidencia que instituições diferentes apresentam comportamento organizacional diferente com relação ao seu poder diretivo.

Para realizar a escolha dos casos concretos sobre o tema foco deste estudo, foi usada como ferramenta de apoio à pesquisa para identificação dos processos a Jus IA. Após o mapeamento realizado foi selecionado os seguintes casos:

- TRT-2 - AP: 10015598120195020016, Relator.: RICARDO ARTUR COSTA E TRIGUEIROS, Data de Julgamento: 19/09/2023, 4ª Turma - Cadeira 4

- TRT-2 - AP: 10007643320225020481, Relator.: FRANCISCO FERREIRA JORGE NETO, Data de Julgamento: 25/03/2026, Vice-Presidência Judicial

A análise realizada teve como finalidade evidenciar como os magistrados analisam o contexto dos processos que em sua essência evidenciam como as empresas mantêm as relações laborais, ou seja, a sua cultura organizacional. Para tomar a sua decisão em questões trabalhistas relacionadas ao dano existencial, os magistrados têm usado a técnica jurídica da distinção (*Distinguishing*), na qual identificam diferenças fáticas ou jurídicas cruciais entre o caso atual e um precedente, decidindo não aplicar a decisão anterior. Esta técnica garante que casos distintos recebam tratamentos diferentes de acordo com a realidade do caso concreto, evitando a aplicação automática de jurisprudência consolidada a situações únicas.

O quadro a seguir apresenta a síntese da análise realizada nos dois casos concretos referentes ao dano existencial.

Quadro 01: Comparativo entre Casos Concretos de Dano Existencial no TRT-2

| Elemento | Caso 1 | Caso 2 |
|---|---|---|
| **Processo** | 1001273-38.2022.5.02.0036 | 1000764-33.2022.5.02.0481 |
| **Origem** | 36ª Vara do Trabalho de São Paulo – SP | 1ª Vara do Trabalho de São Vicente – SP |
| **Data de publicação** | 2023 | 2023 |
| **Função do trabalhador** | Auxiliar Administrativo Júnior | Motorista de transporte coletivo |
| **Fatos principais** | Jornadas diárias superiores a 13h; supressão de intervalos; horas extras habituais acima de 42h/mês. | Jornadas diárias acima de 12h; supressão de intervalos intrajornada e interjornada; folgas reduzidas. |
| **Tese do trabalhador** | A jornada exaustiva inviabilizou a vida social e familiar, configurando dano existencial. | Jornada abusiva comprometeu o convívio familiar, a saúde e o direito ao lazer. |
| **Entendimento do TRT-2** | O magistrado teve o entendimento de que a jornada cumprida não era excessiva o suficiente para caracterizar o dano existencial e que não houve prova de cobranças abusivas. | O tribunal reconheceu que a submissão habitual a jornadas acima de 12 horas, com supressão de intervalos, compromete o projeto de vida e o convívio familiar do motorista, configurando o dano *in re ipsa*. |
| **Fundamentos jurídicos** | **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):**<br>o **Art. 840, § 1º:** Requisitos da petição inicial (certeza e determinação dos pedidos).<br>o **Art. 456, parágrafo único:** Presunção de que o empregado se obriga a todo serviço compatível com sua condição pessoal (usado para rejeitar acúmulo de função).<br>o **Art. 818, I:** Ônus da prova do reclamante quanto aos fatos constitutivos de seu direito (intervalo e horas extras).<br>o **Art. 467 e 477:** Multas por atraso no pagamento de verbas rescisórias (rejeitadas).<br>o **Art. 790, § 3º:** Concessão de justiça gratuita.<br>o **Art. 791-A:** Honorários advocatícios sucumbenciais.<br>**Constituição Federal (CF/88):**<br>o **Art. 5º, incisos V e X:** Direito à indenização por dano moral e proteção à honra/imagem. | **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):**<br>• **Art. 11-A:** Prescrição intercorrente na execução trabalhista (ponto central em recursos posteriores).<br>• **Art. 852-I:** Rito sumaríssimo (dispensa de relatório).<br>• **Art. 58, 59 e 71:** Normas sobre jornada de trabalho e intervalo intrajornada.<br>• **Art. 2º, § 2º:** Responsabilidade solidária/grupo econômico (comum em casos de empresas de transporte).<br>**Código Civil (CC/2002):**<br>• **Art. 186 e 927:** Base legal para a responsabilidade civil e dever de indenizar por ato ilícito (dano existencial).<br>**Constituição Federal (CF/88):**<br>• **Art. 1º, III:** Dignidade da pessoa humana (fundamento do dano existencial). |

| | | |
|---|---|---|
| | **Código de Processo Civil (CPC/2015):**<br>o **Art. 373, I:** Ônus da prova (aplicação subsidiária).<br>o **Art. 141 e 492:** Princípio da congruência/adstrição.<br>• **Outras Normas:**<br>**Lei 8.541/92 (Art. 46):** Incidência de imposto de renda e juros. | • **Art. 7º, XIII e XIV:** Limites constitucionais da jornada de trabalho.<br>• **Art. 5º, V e X:** Indenização por danos extrapatrimoniais.<br>**Súmulas e Precedentes:**<br>• **Súmula 331 do TST:** Responsabilidade subsidiária (aplicada ao Município de São Vicente). |
| **Indenização** | O pedido de indenização por **dano moral e existencial foi REJEITADO**. | **Pedido Deferido**<br>O valor total a ser pago pela empresa pela condenação é apurado em liquidação, mas o montante fixado para o dano extrapatrimonial seguiu o patamar de R$ 12 mil. |
| **Critérios para fixação** | Em virtude de o valor referente à indenização por dano existencial ter sido rejeitado, a empresa foi condenada ao pagamento de **PLR (Participação nos Lucros e Resultados)** proporcional de 2019 e integral de 2020 e 2021, além de multas normativas. | Gravidade; longo período; impacto na vida pessoal; capacidade econômica do empregador. |
| **Fonte oficial** | TRT-2 | TRT-2 |
| **Possíveis Impactos negativos da cultura organizacional** | Normalização de jornadas acima do limite legal; metas acima da saúde; supressão sistemática de intervalos. | Escala estruturada para maximizar o uso do trabalhador; pressão constante por horários; falta de prevenção de fadiga. |

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

O Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região é prudente ao analisar cada caso concreto com a finalidade de reconhecer ou não a existência de **dano existencial** nos processos como uma espécie de dano imaterial caracterizado pela limitação da vida fora do ambiente de trabalho, em virtude de condutas ilícitas dos empregadores. Nos casos analisados, entendeu-se que há diferença na **cultura organizacional das empresas**, fato este, que fez com que, os magistrados dessem parecer final diferente.

Com relação ao trabalhador na função de Auxiliar Administrativo Júnior, o magistrado em seu parecer final ressalta que não percebeu na conduta da empresa uma postura organizacional que ferisse o estabelecido na legislação constitucional e infraconstitucional presente no caso concreto. Quanto ao trabalhador na função de Motorista de transporte coletivo, o magistrado evidenciou que a empresa apresenta práticas de rotina laboral centrada

em metas abusivas e jornadas exaustivas, assim, configurando ato ilícito, sendo o prejuízo à vida social presumido (*dano in re ipsa*).

É importante realizar uma reflexão em relação aos dois casos concretos com a finalidade de compreender os pontos que no entendimento dos pesquisadores sustentam a decisão dos magistrados e assim, evidenciar que a cultura organizacional das empresas rés nos respectivos processos, mostra a necessidade pela busca do equilíbrio das relações laborais.

A seguir o quadro Reflexão das decisões do TRT-2 com relação ao Dano Existencial.

Quadro 02: Reflexão das decisões do TRT-2 com relação ao Dano Existencial

| **Reflexão** | **Função de Auxiliar Administrativo Júnior** | **Função de Motorista de transporte coletivo** |
|---|---|---|
| **A Natureza da Prova: Validade dos Controles vs. Realidade Fática** | Os espelhos de ponto foram considerados **válidos**. O juiz observou que, embora houvesse horas extras, elas estavam registradas e pagas. A distinção aqui é que a "sobrejornada" estava dentro de um limite previsível e documentado. | A distinção ocorre quando a jornada ultrapassa o limite do "extraordinário" para se tornar "exaustiva". Em casos de motoristas, muitas vezes a prova oral ou a própria natureza do serviço (escalas 6x1 com dobras) demonstra que o controle de ponto não reflete a impossibilidade de desconexão. |
| **Intensidade da Jornada: "Hora Extra" vs. "Confisco de Tempo"** | o Magistrado aplicou o entendimento de que a jornada não era "excessiva para caracterizar dano existencial". Ou seja, trabalhar algumas horas a mais não impede, por si só, que o indivíduo tenha vida social. Análise Distinguishing. | A jornada superior a 12 horas diárias é vista como um **"confisco de tempo"**. A reflexão aqui é quantitativa, o motorista, pela fadiga e extensão do horário, perdia a capacidade de escolha sobre como utilizar seu tempo livre, o que atinge o núcleo do dano existencial. |
| **O Risco e a Penosidade da Função** | Atividade em ambiente controlado, geralmente em *home office* (como citado na sentença), o que permite uma gestão de tempo, ainda que mínima. | Atividade de alto risco e penosidade. A fadiga do motorista não é apenas um dano a ele, mas um risco à coletividade. A jornada exaustiva aqui é uma violação direta de normas de segurança pública e saúde do trabalhador. |
| **Dano *In Re Ipsa* vs. Necessidade de Prova Específica** | O magistrado seguiu a linha de que o dano existencial **não é presumido**. Sem a | O tribunal aplicou a teoria do **dano *in re ipsa*** para jornadas extenuantes. A distinção é |

| | | |
|---|---|---|
| | prova de que a autora deixou de realizar um curso, um projeto ou teve um rompimento familiar grave, o pedido foi julgado improcedente. | que, em certas magnitudes de abuso (como 13h/14h de trabalho), a lei e a jurisprudência presumem que o projeto de vida foi lesado, independentemente de prova de um evento específico de perda. |

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Nos dois casos, o TRT-2 não tratou as jornadas de trabalho como fatos isolados, mas como **reflexo de uma cultura empresarial** que institucionaliza práticas em um caso lesiva ao trabalhador e em outro caso dentro dos pressupostos legais e evidenciando uma cultura organizacional coadunando com um ambiente laboral saudável. Isso reforça a importância de políticas internas de compliance trabalhista e gestão saudável de metas.

O **dano existencial** foi foco processual, reconhecido no caso da função de Auxiliar Administrativo Júnior a **necessidade de prova específica do prejuízo**, já no caso da função de Motorista de transporte coletivo foi considerada a jornada abusiva, por si só, e suficiente para presumir o dano.

## 7- Relação com a Cultura Organizacional

As decisões deixam claro que práticas reiteradas de exigir jornadas incompatíveis com a vida pessoal não é um fato isolado no meio organizacional, mas reflexo de uma **cultura empresarial** centrada na gestão por objetivos, ou seja, que valoriza resultados acima da dignidade humana. Essa cultura, ao normalizar a supressão do tempo livre, cria um ambiente propício ao dano existencial.

### 7.1- Recomendações práticas para prevenir o dano existencial por meio da cultura organizacional

Após análise dos casos concretos, se observa que a dinâmica da cultura organizacional, reflete o estilo de liderança dos gestores, modelo de estrutura organizacional, normas e procedimentos, que se reestruturados viabilizaram menor impacto de ações judiciais relacionadas a rotina de trabalho nociva a qualidade de vida no ambiente organizacional. A seguir as recomendações:

**Gestão do tempo e da carga de trabalho**

- Respeitar a jornada legal e evitar a imposição de horas extras habituais.

- Garantir intervalos e férias integrais, sem fracionamentos abusivos.
- Implementar políticas de desconexão (direito de não responder demandas fora do expediente).

**Cultura de bem-estar**

- Promover programas de qualidade de vida que incluam saúde física, mental e social.
- Incentivar atividades de integração que respeitem a diversidade e fortaleçam vínculos.
- Criar canais de escuta ativa para queixas e sugestões, com retorno efetivo.

**Liderança humanizada**

- Treinar líderes para gestão empática e comunicação não violenta.
- Estabelecer metas realistas, compatíveis com a capacidade da equipe.
- Reconhecer e valorizar conquistas, evitando práticas de humilhação ou exposição negativa.

**Desenvolvimento e autonomia**

- Oferecer oportunidades de capacitação e crescimento profissional.
- Estimular a autonomia e a participação dos colaboradores nas decisões que afetam seu trabalho.
- Garantir transparência nos critérios de promoção e avaliação.

**Monitoramento e compliance**

- Criar indicadores de clima organizacional e acompanhar sua evolução.
- Incluir o risco de dano existencial nas auditorias internas de compliance trabalhista.
- Estabelecer políticas formais contra assédio moral e sobrecarga de trabalho.

Organizações plurais que adotam práticas de gestão humanizadas e equilibradas não apenas reduzem riscos jurídicos, mas também fortalecem o engajamento, a produtividade sustentável e a reputação institucional. Então, as que cultivam ambientes nocivos tendem a enfrentar maior rotatividade, adoecimento ocupacional e passivos trabalhistas. Portanto, realizar uma mudança transformacional na cultura organizacional é uma estratégia essencial para a proteção da saúde integral do trabalhador e para a promoção de relações laborais justas e sustentáveis.

Algumas empresas podem não identificar em muitos de seus resultados procedimentos ou ação, o reflexo de sua cultura, e pela ausência dessa compreensão é possível que sejam grandes os insucessos no contexto jurídico das relações trabalhistas.

O estudo da Cultura nas organizações é abrangente e permite muitas considerações a seu respeito. Todavia, estudando seus aspectos mais relevantes, é possível extrair um diagnóstico tanto de cunho comportamental no que tange ao relacionamento entre as pessoas e pessoas entre a organização, quanto ao seu impacto na performance organizacional relacionado às estratégias e aos mecanismos de operacionalização das empresas.

## 8- Considerações Finais

A dinâmica do direito do trabalho com os pressupostos da cultura organizacional, no atual contexto das relações trabalhistas, evidencia que estudos sobre o impacto das relações laborais entre colaboradores e a equipe de gestores dos mais variados níveis organizacionais carecem de acompanhamento mediante KPI's como indicadores de desempenho das ações gerencias, com o intuito de dirimir potenciais conflitos trabalhistas.

A análise realizada no estudo confirma que o dano existencial nas relações de trabalho está fortemente relacionado à cultura organizacional e ao estilo de liderança. Ambientes organizacionais que priorizam resultados sem considerar limites humanos e lideranças que negligenciam a qualidade de vida e o bem-estar dos trabalhadores criam condições propícias para a violação da dignidade e a frustração de projetos de vida dos trabalhadores e, assim, levando o trabalhador a ter diminuição de sua qualidade física e mental no desempenho de suas funções laborais.

A prevenção para dirimir o foco deste estudo exige que o mundo organizacional implemente políticas organizacionais que valorizem o equilíbrio entre produtividade e qualidade de vida, bem como à formação de líderes capazes de exercer empatia e promover ambientes saudáveis.

## Referências

ALVES, Sérgio. **Revigorando a cultura da empresa**: Uma abordagem cultural da mudança nas organizações na era da globalização. São Paulo: Makron Books,1997.

BATISTA, Homero. III. Horas Extras In: BATISTA, Homero. Manual de Direito do Trabalho - Ed. 2023. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2023. Disponível em:

https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/manual-de-direito-do-trabalho-ed-2023/1865873107. Acesso em: 26 de Abril de 2026.

BERNAL, Cássia Regina. **Quando o trabalho se torna um dano à existência? Dos impactos na vida do trabalhador às possibilidades jurídicas**. *Caderno de Administração*, Maringá, v. 32, n. 1, p. 6–35, 2024. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/7338/733878577002. Acesso em: 06 set. 2025.

BOUCINHAS FILHO, Jorge; ALVARENGA, Marcus Vinicius. ***Direito do trabalho aplicado***. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. *Código Civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. ***Consolidação das Leis do Trabalho***. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

**BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.** Inteiro teor do processo nº 3783273876. JusBrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-2/3783273876/inteiro-teor-3783274010>. Acesso em: 01 abr. 2026.

**BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.** Inteiro teor do processo nº 5766008819. JusBrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-2/5766008819/inteiro-teor-5766008837?verified=true>. Acesso em: 05 abr. 2026.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. ***Programa de responsabilidade civil***. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FERNANDES, Artur Klemes; SOBOLL, Lis Andrea Pereira. ***Dano à existência e trabalho – Considerações sobre as (im)possibilidades e as escolhas***. Curitiba: Juruá, 2021.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. ***Dano existencial nas relações de trabalho***. São Paulo: LTr, 2014.

SOARES, Flaviana Rampazzo. ***Dano existencial: uma nova categoria de dano***. Revista de Direito Civil Contemporâneo, n. 3, 2011.

SOUZA, Willian. **Dano existencial: a valorização da pessoa humana e as relações de trabalho**. 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/69830977. Acesso em: 06 set. 2025.

ZAVALA DE GONZALEZ, Matilde. ***Resarcimiento de daños***. Buenos Aires: Hammurabi, 2004.

# "ABUSO DO PODER RELIGIOSO" NAS CAMPANHAS ELEITORAIS: OS LIMITES DA LIBERDADE RELIGIOSA E A SUA (I)LEGALIDADE

*"Abuse of Religious Power" In Electoral Campaigns: The Limits of Religious Freedom and its (Il)Legality*

**Terence Cunha de Lucena**[1]
UNAMA

**Josias Modesto de Lima**[2]
UNINORTE

**Alberto de Moraes Papaléo Paes**[3]
UNAMA

DOI: https://doi.org/10.62140/TLJLAPV727649133

**Sumário**: Introdução; 1. Laicidade; 1.1. Laicidade no Brasil; 1.2. Liberdade religiosa; 2. O abuso de poder; 2.1. Espécies de abuso de poder nas campanhas eleitorais; 2.2. Abuso de poder político; 2.3. Abuso de poder econômico; 3. A soberania popular e o direito ao voto; 4. Os instrumentos sancionadores e suas consequências; 4.1. Representação eleitoral; 4.2. Ação de investigação judicial eleitoral; 4.3. Ação de impugnação de mandato eletivo; Considerações finais; Referências bibliográficas.

**Resumo**: O presente trabalho analisa os contornos jurídicos acerca da participação das entidades religiosas no processo eleitoral, à luz da legislação eleitoral brasileira, buscando discutir teoricamente a legitimidade das igrejas e dos atores religiosos para influir nas campanhas políticas. Além disso, traça uma reflexão de cunho pragmático, a fim de arrazoar acerca do chamado "abuso do poder religioso" no processo eleitoral brasileiro, com o objetivo de conciliar os vetores constitucionais do princípio da lisura das eleições e o direito fundamental à liberdade religiosa, bem como se os instrumentos normativos capitulados no ordenamento eleitoral estão sendo eficazes no combate à referida conduta, ou se há necessidade de tipificação própria que a esta se amolde.

**Palavras-chave:** Abuso de poder religioso; Liberdade Religiosa; Campanhas Eleitorais; Ilícito eleitoral.

---

[1] Mestre em Educação - Ciências da Religião pela Universidade do Estado do Pará - UEPA, Mestrando em Direitos Fundamentais – UNAMA; Coordenador do Contencioso do Instituto de Gestão Previdenciária e Proteção Social do Estado do Pará - IGEPPS, ORCID iD: 0009-0005-1118-1278, Contato: terencelucena@hotmail.com

[2] Bacharel em Direito – Faculdade Estácio do Pará, Docente na Faculdade União Educacional Norte do Pará - UNINORTE, ORCID iD: 0009-0006-9803-7064, Contato: josiasmlimaadv@gmail.com

[3] Doutor em Direitos Humanos (UFPA), Mestre em Direito (UNAMA), Graduado em Direito (UNAMA); Professor Permanente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia (UNAMA), Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento da Universidade da Amazônia (UNAMA), Professor do Curso de Direito da UNAMA Belém, Professor do Instituto Teológico Quadrangular; Pesquisador Líder do Grupo de Estudos Direitos Humanos, Sustentabilidade Ambiental e Sócioeconomia (CNPQ); Advogado em Belém (PA); e-mail: alberto.papaleo@unama.br ; ID Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0248-1226 Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3902863915145828

**Abstract**: This paper analyzes the legal aspects of the participation of religious entities in the electoral process, in light of Brazilian electoral law, seeking to theoretically discuss the legitimacy of churches and religious actors to influence political campaigns. Furthermore, it presents a pragmatic reflection to discuss the so-called "abuse of religious power" in the Brazilian electoral process, aiming to reconcile the constitutional principles of the fairness of elections and the fundamental right to religious freedom, as well as whether the normative instruments included in the electoral system are effective in combating this conduct, or whether there is a need for a specific legal definition that addresses it.

**Keywords**: Abuse of religious power; Religious freedom; Electoral campaigns; Electoral offense.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema o "abuso do poder religioso" nas campanhas eleitorais. Tal tema será analisado à luz da liberdade religiosa, observando quais os limites que devem ser impostos a ela de acordo com aspectos constitucionais e segundo a legislação eleitoral.

Demonstrará a importância das entidades religiosas e suas lideranças como agentes sociopolíticos, e por conta disso, sua influência nas campanhas eleitorais deverá estar baseada nos vetores constitucionais da legalidade do processo eleitoral, da eficácia do voto livre, da isonomia entre candidatos e da imparcialidade e firmeza na condução das eleições, com lastro no art. 14 da Constituição Federal, bem como o direito fundamental à liberdade religiosa, consubstanciado no art. 5º, inciso VI e VII, da nossa Carta Magna. Sem deixar de observar a exata compreensão do princípio da laicidade baseado no art. 19, inciso I, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, "estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público".

Discutirá de forma mais intensa o cognominado "abuso de poder religioso", conduta, na qual, candidatos e agremiações partidárias, se utilizam das estruturas das igrejas e do apoio dispensado por suas lideranças, para subverterem a lisura dos pleitos eleitorais, interferindo diretamente no resultado das eleições, ao arrepio do que prevê a legislação eleitoral.

Por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com uso do método indutivo, num primeiro momento se analisará a questão da laicidade, da liberdade religiosa e seus limites. Posteriormente, examinará a questão do abuso do poder religioso e suas práticas, perpassando pela soberania popular e o direito ao voto, chegando a análise de alguns julgados dos tribunais e seus entendimentos acerca do tema, e por fim, analisará a atuação do Ministério Público na

fiscalização e o uso dos mecanismos de repressão a abusos eleitorais, bem como a eficácia das normas aplicadas no combate aos crimes eleitorais, e se há a necessidade ou não, da criação de dispositivo específico, com descrição própria e sanções amoldadas a essa nova modalidade ilícita.

## 1. LAICIDADE

Na sua concepção, Estado Laico é aquele que não adota uma religião como oficial e permite a liberdade de crença, descrença e quaisquer religiões, com direitos iguais para todas, sem que possam influir nos rumos políticos e jurídicos da nação.

Para Lacerda (2014), a laicidade princípio é a que prevalece no Brasil, ou seja, aquela onde o Estado tem que ser imparcial em relação à religião a partir da fundamentação democrática e não dogmática dos seus atos, legitimados pelo povo e não pelo divino.

### 1.1. LAICIDADE NO BRASIL

O Brasil tornou-se um Estado laico a partir da edição do Decreto 119-A[4], de 07 de janeiro de 1890.

Na atual Constituição Federal, o princípio da laicidade encontra-se expressamente consagrado no artigo 19, inciso I, da Carta Magna, segundo o qual é vedado a todas as entidades da federação "estabelecer cultos religiosos ou subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes, relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público".

O modelo de laicidade estatal, atualmente adotado na maioria das democracias ocidentais, fundamenta-se em duas direções. Numa primeira, salvaguarda as inúmeras confissões religiosas do risco de qualquer interferência por parte do Estado em suas convicções, valores e doutrinas, formas de culto, organizações institucionais, processos de tomada de

[4] Após a proclamação da República, que se deu em 15 de novembro de 1889, Ruy Barbosa redigiu o Decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1890, separando definitivamente o Estado e a Igreja Católica Romana no Brasil.

Em seu artigo 1º, referido Decreto determinava que "é proibido a autoridade federal, assim como a dos Estados federados, expedir leis, regulamentos ou atos administrativos, estabelecendo alguma religião, ou vedando-a, e criar diferenças entre os habitantes do país, ou nos serviços sustentados à custa do orçamento, por motivos de crenças, ou opiniões filosóficas, ou religiosas".

O artigo 2º preconizava a ampla liberdade de culto, enquanto os artigos 3º e 5º previam a liberdade de organização religiosa sem a intervenção do poder público.

decisões, critérios de seleção dos seus sacerdotes e membros, etc. Sob esta perspectiva, a laicidade opõe-se ao regalismo[5], que se caracteriza quando há algum tipo de dependência das confissões religiosas ao Estado no que se refere às questões da igreja.

Já em outra direção, a laicidade também protege o Estado de influências indevidas provenientes da seara religiosa, impedindo todo o tipo de confusão entre o poder secular[6] e democrático, em que estão investidas as autoridades públicas, e qualquer confissão religiosa, inclusive a majoritária.

A laicidade não traduz o posicionamento do Estado numa perspectiva ateísta ou contrária à religiosidade. Na verdade, o ateísmo, na sua negativa da existência de Deus, é também uma crença religiosa, que não pode ser privilegiada pelo Estado em detrimento de qualquer outro modo de crença. Pelo contrário, a laicidade impõe que o Estado seja neutro em relação às diferentes concepções religiosas presentes na sociedade, sendo-lhe vedado tomar partido em questões de fé, bem como buscar o favorecimento ou o embaraço de qualquer religião.

Preleciona Machado (1996), que o princípio do Estado laico está ligado diretamente a dois direitos fundamentais de máxima importância e relevância na escala dos valores constitucionais, quais sejam: liberdade de religião e igualdade. Em relação ao primeiro, a laicidade figura-se de modo a garantir institucionalmente a liberdade religiosa individual. Isto porque, o envolvimento entre os poderes públicos e qualquer credo religioso, manifesta-se como um respaldo estatal a doutrinas de fé, representando uma coerção, ainda que de caráter psicológico, sobre os que não professam aquela religião.

Por outro lado, não há o que se questionar quanto a existência de uma relação direta entre o princípio da laicidade do Estado e o da igualdade. Numa sociedade diversa como a brasileira, onde se manifesta as mais variadas crenças e convicções religiosas, bem como indivíduos que não professam nenhum credo, a laicidade torna-se um mecanismo imprescindível à manutenção de um tratamento isonômico, respeitoso e equilibrado. Neste contexto de pluralismo religioso, qualquer postura do Estado tendente a favorecer uma religião em detrimento de outra implica, necessariamente, em injustificado tratamento desfavorecido em relação àqueles que não abraçam o credo privilegiado.

[5] Sistema político que sustentava o direito que tinham os reis de interferir na vida interna da Igreja.

[6] O poder secular ou secularismo é uma política de separação entre religião e Estado, a partir da ideia de que os sacerdotes e as instituições religiosas não devem ter poder político nem influenciar nas leis.

Por definição, a laicidade desloca da fé o status organizador da discussão política e a coloca como uma questão de foro íntimo, mas, paralelamente, torna o espaço público aberto para a discussão de temas do interesse de todos os cidadãos. Ainda de acordo com Machado, o vínculo religioso deve estar separado de pertença política, e a laicidade abre um espaço cívico e crítico comum. Ela demanda de cada um, primeiro na escola e depois como cidadão, de dar um passo além de sua origem, de fazer um esforço para não se reduzir a um pertencimento prévio, a que ninguém tem que renunciar.

Em relação ao espaço político, as entidades religiosas devem ter seu espaço garantido, assim como os demais segmentos sociais, para debaterem a favor ou contra causas e propostas em questão, não podendo, contudo, ultrapassar limites ou cometer abusos, sejam eles quais forem, agindo sempre e irrestritamente dentro dos parâmetros definidos pela própria Constituição. Aí está o limite!

## 1.2. LIBERDADE RELIGIOSA

A influência religiosa na vida política das sociedades torna-se um componente ativo que se sobressai na vida cotidiana. Deste modo, as transformações históricas no campo religioso brasileiro, a consolidação da liberdade religiosa e a pluralização de tal cenário contribuíram decisivamente para transformar as relações dos grupos religiosos entre si, com a política partidária e com o Estado.

A diversidade religiosa constitui direito fundamental nos termos do inciso VI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe ser "inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias."

No mesmo sentido, garante o art. 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, "toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos."

Embora prevista na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a liberdade religiosa não constitui direito absoluto. Na realidade, não há direito absoluto. A liberdade de propagar a religião está diretamente ligada à manifestação da fé e da crença, contudo, jamais poderá ser manipulada com a finalidade de praticar atos contrários a legislação, ou seja, a liberdade religiosa não pode ser invocada como escudo para a prática de

atos vedados em Lei, inclusive, o próprio ordenamento jurídico dita os limites de atuação da entidade religiosa quando explicita as condições para o seu exercício, conforme demonstraremos a seguir.

Segundo o artigo 24, VIII, da Lei 9.504/1997, os candidatos e os partidos políticos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, proveniente de entidades religiosas. A proibição de doação eleitoral por pessoa jurídica a partido político e candidatos declarada pelo Supremos Tribunal Federal, reforçou a proibição de as entidades religiosas contribuírem financeiramente para a divulgação direta ou indireta de campanha eleitoral[7].

No mesmo sentido, em consonância com a Lei 9.504/1997 (art. 37, caput e § 4º), é vedada a veiculação de propaganda eleitoral de qualquer natureza nos bens de uso comum (assim considerados, para fins eleitorais, aqueles a que a população em geral tem acesso), hipótese que abarca os templos religiosos. Conforme entendimento recentemente firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, a propaganda eleitoral em prol de candidatos feita por entidade religiosa, ainda que de modo velado, pode caracterizar o abuso de poder econômico e, que por isso, deve ser uma prática vedada[8].

Seguindo a mesma linha, vemos o disposto no artigo 150, VI, b da Constituição da República, quando refere que os templos de qualquer culto gozam de imunidade tributária, com a finalidade de promoverem a fé religiosa. Podemos observar que esse benefício só se justificativa pelo fato de as religiões serem consideradas como de interesse social, ou seja, existe uma finalidade específica para a concessão do benefício, de modo que a utilidade do templo e do patrimônio da entidade religiosa devem atender aos anseios da sociedade, não podendo ser desvirtuada por outro modo.

No mesmo entendimento, o Código Eleitoral no *caput* do artigo 242, veda atos baseados em elementos de propaganda eleitoral que criem estados mentais, emocionais ou passionais, o que se amolda perfeitamente ao tema em questão, uma vez que a campanha eleitoral realizada em momentos de cultos ou liturgias, se diferencia por toda carga emocional, peculiar à experiência religiosa, que engloba elementos de sobrenaturalidade, fugindo à normalidade do cotidiano social e político. Como vimos, existem limitações trazidas pela Constituição Federal e pela legislação eleitoral à atuação das entidades religiosas, e por mais que estas restrinjam em

[7] Declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, e revogação do art. 81 da Lei 9.504/1997 pela Lei 13.165/2015.

[8] Recurso Ordinário nº 265308, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/04/2017, Página 20/21.

boa parte os abusos praticados no curso do processo eleitoral, o fato de ainda não existir norma específica sobre o tema, acaba gerando controvérsias e até mesmo revogação de decisões pelo Tribunal Superior Eleitoral, por considerar tratar-se de conduta atípica, o "abuso do poder religioso".

## 2. O ABUSO DO PODER

Quando um determinado grupo, de forma relevante, começa a ocupar os espaços de influência e ter sua presença decisiva nas decisões de uma nação, demonstrada está a sua força e seu poder.

Nas valiosas lições de Gomes *apud* Faria (2012), o poder pode ser determinado como "o domínio e o controle das situações, ou seja, forma ou meio empregado, com o intuito de concretizar ou transformar algo. Revela-se na força, na robustez, no império, na potencialidade de se realizar alguma coisa no mundo".

Contrário ao uso do poder temos o seu abuso, espécie do gênero ilegalidade, que apesar de não ter sua conceituação definida em nosso ordenamento, pode ser compreendido como o desvio de finalidade da imposição legal, ou melhor, abusa do poder quem vai além dos limites que possui, buscando interesses distintos daqueles previstos em lei.

### 2.1. ESPÉCIES DE ABUSO DE PODER NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

O abuso de poder nas campanhas eleitorais pode ser configurado por meio do abuso de poder político, abuso de poder econômico ou abuso de poder no uso dos meios de comunicação.

Qualquer das práticas de abuso elencadas acima, tem como base o uso de meios contrários à legislação eleitoral para alcançar a finalidade pretendida: pelos candidatos, a sua eleição ao cargo que concorre; para a entidade religiosa, possíveis benefícios presentes ou futuros.

### 2.2. ABUSO DE PODER POLÍTICO

Já o abuso de poder político, se manifesta pelo uso indevido de cargo ou função pública com o propósito de cooptar votos para um candidato. Configura-se por uma conduta ilícita, na

qual o agente detentor de um cargo público se utiliza deste, ou da estrutura pública com o ímpeto de influenciar no processo eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral já assentou que o abuso de poder político é "condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República" (TSE – ARO n° 718/DF – DJ 17-6-2005). Segundo o TSE, "Caracteriza-se o abuso de poder quando demonstrado que o ato da Administração, aparentemente regular e benéfico à população, teve como objetivo imediato o favorecimento de algum candidato" (TSE – Resp n° 25.074/RS – DJ 28-10-2005).

Com a finalidade de evitar a prática do abuso do poder político nos pleitos eleitorais, o art. 73 da Lei 9.504/97, elenca diversas condutas vedadas aos agentes públicos tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Sobre esse assunto, Dallari *apud* Francisco (2002) diz não haver um rol único dos atos de abuso de poder político. Em sua opinião, "o rol mais extenso é o constante do art. 73, da Lei n. ° 9.504/97, que tipifica condutas que são vedadas aos agentes públicos em época de campanha eleitoral, bem como condutas previstas nos arts. 75 e 77 da mesma lei, regras, entretanto, que não esgotam a matéria".

A ocorrência dessa espécie de abuso de poder em âmbito religioso, se dá com frequência nos casos de candidatos à reeleição, quando estes, se valem do seu mandato para propor vantagens à liderança religiosa ou a fiéis, gerando assim prejuízos ao processo eleitoral e clara desigualdade entre os concorrentes.

## 2.3. ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Outra prática irregular que beneficia um candidato em detrimento de outro é o abuso de poder econômico, que ocorre, quando há o uso desigual dos recursos empregados na campanha política, provocando o desequilíbrio da disputa eleitoral e interferindo diretamente no pleito e na legitimidade das eleições. Configura-se principalmente pela utilização de bens e serviços de empresas particulares, ou recursos próprios do candidato mais abastado, contrariando o previsto nas regras de financiamento de campanha constantes da Lei nº 9.504/97.

Para Pinto (2007), o abuso de poder econômico se dá de duas formas, direita e indireta. A forma direta é aquela praticada pelo próprio candidato, quando este, movido pelo desejo de cooptar votos, coordena pessoalmente a distribuição de cestas básicas ou de tijolos a eleitores carentes, por exemplo. Já a forma indireta, se manifesta, quando terceiros realizam o aliciamento

com o objetivo claro de favorecer seu candidato que, mesmo tendo ciência do fato, é conivente com a prática, a exemplo do transporte irregular de eleitores nos dias que antecedem o pleito eleitoral, nesse caso o candidato exige votos em troca do "benefício" oferecido.

Já para o Tribunal Superior Eleitoral, abuso do poder econômico configura-se quando um candidato utiliza-se de recursos patrimoniais, públicos ou privados, em seu benefício eleitoral, e exemplifica a prática nos casos da vultosa contratação de veículos e de cabos eleitorais correspondentes à expressiva parcela do eleitorado (Resp nº 191868, R. Min. Gilson Dipp, de 04.08.2011) e do favorecimento eleitoral a um grande número de pessoas necessitadas por meio de manutenção de albergues, travestido de filantropia (RO Nº 1445, R. Min. Marcelo Ribeiro, de 06.08.2009).

Em casos onde um candidato se vale da estrutura pertencente a uma entidade religiosa, ou utiliza-se dos seus recursos financeiros para patrocinar essa estrutura, com pleno aval da liderança religiosa, demonstra-se incontestável abuso de poder econômico, e essa ação desequilibra a disputa eleitoral e influencia o resultado das eleições de modo a interferir na lisura e na normalidade do processo eleitoral.

## 3. A SOBERANIA POPULAR E O DIREITO AO VOTO

O mencionado ilícito eleitoral, quando utilizado, compromete diretamente a soberania popular, e representa risco a democracia na sua expressão máxima, que é o exercício do poder do voto pelo cidadão, ou seja, ameaça a manifestação pelo direito de sufrágio universal, direto e secreto, conforme expressa a nossa Carta Magna no artigo 1º, parágrafo único: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Cada ano eleitoral traz consigo nova oportunidade à manifestação da democracia, um momento propício a refletirmos como está sendo a nossa participação no cenário político nacional, uma nova chance para analisarmos se as posturas dos partidos políticos estão amoldadas ao anseio popular, bem como observarmos se o comportamento daqueles que pleiteiam mandatos eletivos e dos cidadãos que os elegerão, está em conformidade com a disputa eleitoral e a moralidade pública.

Desse modo, a soberania popular manifesta-se pelo voto, diante das garantias ancoradas no texto constitucional, trazendo além de legitimidade ao pleito, garantia aos fundamentos republicanos e ao Estado Democrático de Direito.

Vemos então que a obrigatoriedade de votar decorre da liberdade de escolha do cidadão como garantia constitucional e defesa do Estado Democrático de Direito, devendo a Justiça Eleitoral assegurar que a opção do eleitor seja alcançada pelo voto secreto, sem coações morais ou materiais sobre a formação da sua vontade, e que esse direito seja exercido de forma plena, sem qualquer tipo de interferência.

Nessa linha, segundo Dallari *apud* Francisco (2002), o ideal é que as "eleições proporcionem iguais oportunidades de sucesso a todos os postulantes de maneira a que vença aquele que efetivamente merecer a preferência do corpo eleitoral, manifestada de maneira livre, sem qualquer forma de vício de vontade."

Assim, como reflexo desta dita cidadania, podemos resumir a democracia como governo exercido pelo povo, de fato e de direito. É a soberania popular dignificando uma sociedade livre, onde o fator que deve prosperar é, tão somente, da influência popular sobre o seu governo e não o contrário.

Não se pode admitir, que a religião seja manipulada como meio para que alguém, motivado por ambições eleitoreiras, busque suas finalidades e alcance seus propósitos de forma ilicitamente reprovável.

## 4. OS INSTRUMENTOS SANCIONADORES E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Não basta a atuação eficiente do Ministério Público, se este não dispuser de instrumentos eficazes à defesa da autenticidade do regime democrático. Como forma de assegurar esse valor da sociedade, a legislação eleitoral sempre utilizou-se de institutos específicos para cada momento no curso da campanha eleitoral, entre eles: a representação eleitoral, a ação de impugnação ao registro de candidatura, a ação de investigação judicial eleitoral e o recurso contra a expedição de diploma.

### 4.1. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL

O primeiro e mais comum dos institutos é a Representação Eleitoral, espécie frequente aos Juízos Eleitorais no período das eleições. É por intermédio dela que se apura determinadas infrações às normas eleitorais que possam desequilibrar a disputa eleitoral, especialmente aquelas condutas que contrariarem a Lei nº 9.504 de 1997, ou as resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O embasamento legal da representação eleitoral tem guarida no artigo 96 Lei nº 9.504 de 1997. Além da fundamentação na Lei das Eleições, a cada novo pleito eleitoral, o TSE expede resoluções que tratam especificamente sobre os procedimentos para as reclamações e representações eleitorais.

Podem ser identificadas, em síntese, sete hipóteses de cabimento de representações eleitorais previstas no artigo 96 Lei nº 9.504 de 1997: por propaganda eleitoral irregular, para o exercício do direito de resposta, por irregularidades em doações e contribuições para campanhas eleitorais, por irregularidade de pesquisa eleitoral, por captação e gastos ilícitos em campanhas eleitorais, por captação ilícita de sufrágio e por condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral.

Convém destacar, entre as modalidades citadas acima, as representações por captação e gastos ilícitos em campanhas eleitorais (artigo 30-A), por captação ilícita de sufrágio (artigo 41-A) e por condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral (artigos 73 a 77), uma vez que tais condutas, desde que provadas no curso da ação eleitoral, podem ocasionar a cassação do registro de candidatura ou diploma do infrator da lei eleitoral.

No rol de legitimados para propor a Representação Eleitoral, previsto no artigo 96 da Lei nº 9.504 de 1997, encontra-se: qualquer partido político, coligação, pré-candidato ou candidato. O Ministério Público também tem legitimidade ativa para o ajuizamento da Representação, com base no artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já que o órgão ministerial atua na defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

A representação pode ser proposta contra partido político, coligação, pré-candidato, candidato ou qualquer outra pessoa, autoridade ou não, que tenha violado as normas eleitorais.

O artigo 96 da Lei das Eleições, determina que as representações devem dirigir-se aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais; aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais; ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

A Representação Eleitoral é uma ferramenta eficaz contra o "abuso de poder religioso", por ser de fácil ajuizamento pelo cidadão comum, ou até mesmo pelos fiéis que se deparam com o fato delituoso, bastando para tanto o simples relato ao Juízo Eleitoral.

### 4.2. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE)

Já a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), encontra amparo na Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 1990), e tem por finalidade coibir a prática de atos tendentes a afetar a igualdade de um pleito eleitoral, tais como abuso do poder econômico,

abuso do poder político de autoridade ou religioso, abuso dos meios de comunicação social, imputando ao candidato beneficiado, bem como àqueles que contribuíram com a conduta ilícita, a declaração de inelegibilidade.

A AIJE busca a exclusão da disputa eleitoral, através da sanção da inelegibilidade, de candidatos e de pessoas que tenham contribuído ou beneficiado aqueles na prática de atos potencialmente lesivos à normalidade e igualdade de um pleito eleitoral, consubstanciados em práticas de abuso, desvio ou uso indevido de poder econômico e político.

A previsão insculpida no artigo 19 da Lei Complementar n.º 64/90, é cabível a instauração da AIJE nos seguintes casos: - transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários; - e abuso do poder econômico ou político em detrimento da liberdade do voto. Já nos termos do artigo 22, da mesma lei, a possibilidade do ajuizamento da AIJE se estende também aos casos: - desvio ou abuso do poder de autoridade; - utilização indevida de veículos; - e utilização indevida dos meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, podendo ser aplicada nos casos das violações em âmbito religioso.

### 4.3 . AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME)

Em outro momento, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo baseada no artigo 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal, poderá ser utilizada para impugnar o mandato do candidato eleito perante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Os fatos ensejadores da Ação de Impugnação de mandato eletivo poderão incidir em qualquer fase do processo eleitoral, não importando se durante a fase do registro, da propaganda eleitoral ou no dia da votação. Com efeito, dispõe o art. 22, XVI, da LC nº 64/90 que, "para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam."

O polo passivo da ação deve ser formado pelo candidato vencedor e diplomado, enquanto que a legitimidade ativa para propor a ação, é dos partidos políticos, coligações, candidatos eleitos ou não e o Ministério Público. O eleitor não é legitimado para o ajuizamento da AIME, contudo, conhecendo do fato ilícito, poderá denunciá-lo ao Ministério Público, e esse poderá fazê-lo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em função do que foi apresentado, é possível perceber que, embora prevista na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a liberdade religiosa não constitui direito absoluto. A liberdade de propagar a religião está diretamente ligada à manifestação da fé e da crença, e não pode ser invocada como escudo para a prática de atos vedados em Lei, se assim o fizer, terá na própria Lei o seu limite.

Vimos que as entidades religiosas são proibidas de contribuírem financeiramente para a divulgação direta ou indireta de campanha eleitoral, bem como segundo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a propaganda eleitoral feita por entidade religiosa, ainda que de modo velado, pode caracterizar o abuso de poder econômico e, que por isso, deve ser uma prática vedada. Do mesmo modo, verificamos que a imunidade tributária constitucionalmente concedida aos templos de qualquer culto, só se justificativa no fato de as religiões serem consideradas como de interesse social, de modo que a utilidade do templo e do patrimônio da entidade religiosa devem atender os anseios da sociedade, não podendo ser desvirtuada por outro modo. Logo, o que for contrário ao exposto poderá ser considerado "abuso do poder religioso", e, portanto, passível da devida sanção.

Como observou-se, as normas que combatem a ilicitude eleitoral estão "soltas" na legislação eleitoral e por vezes no texto constitucional, provocando quase sempre interpretações dissonantes acerca dessa conduta ilícita. Torna-se imprescindível que se estabeleça um tratamento legal específico ao tema, inserindo-se na legislação eleitoral a previsão desse novo ilícito eleitoral, de modo adequado e ajustado ao caso, sem que sejam necessárias "arrumações" em outras modalidades de abusos.

Por fim, o ambiente onde os cidadãos professam sua fé deve ser neutro, sendo inaceitável que o poder religioso venha a atrair aqueles que queiram transformá-lo em um trampolim político, se prevalecendo da liberdade religiosa constitucionalmente prevista, e usando de sua influência sobre os fiéis para angariar votos e fazer campanha eleitoral.

## REFERÊNCIAS

LIBERDADE RELIGIOSA NO BRASIL E NO MUNDO, Edition: 1, Chapter: 5, Publisher: Anajure Publicações, Editors: Uziel Santana, p. 83-101. Disponível em:<https://www.researchgate.net/publication/316091474> Acesso em 26 abr. 2026.

MACHADO, Eduardo Mendes. Liberdade Religiosa numa Comunidade Constitucional Inclusiva. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 348-349

DALLARI, Adilson Abreu. Direito eleitoral. Editora Del Rey, 1996, p. 239/240 apud FRANCISCO, Afonso Caramuru. Dos abusos nas eleições: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 77.

ELEITORAL, Tribunal Superior. Resolução nº 22.718. Brasília, 2017. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2008/5> Acesso em 25 abr. 2026.
GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011. p. 510 apud FARIA, Fernando de Castro. Perda de mandato eletivo: decisão judicial e soberania popular. Florianópolis: Conceito Editoriais, 2012. p. 92.
LACERDA, Gustavo Biscaia de. Sobre as relações entre Igreja e Estado: conceituando a laicidade. In: Conselho Nacional do Ministério Público. (Org.). Ministério Público – Em defesa do Estado Laico. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2014, v.1, p. 188.
REVISTA ÉPOCA. Metade do Brasil será evangélica? São Paulo, 2009. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI74084-15228,00-METADE+DO+BRASIL+SERA+EVANGELICA.html> Acesso em 27 abr. 2026
REBELO, Aiuri, UOL NOTÍCIAS. Culto-comício. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.uol/eleicoes/especiais/templos-e-igrejas-na-campanha-eleitoral-de-2018.htm#santinho-na-porta-e-oracao-por-bolsonaro> Acesso em 23 abr. 2026.

# DIREITOS HUMANOS E DISPUTA IDEOLÓGICA: A INFLUÊNCIA DA TEORIA CRÍTICA NA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO EMANCIPATÓRIO CONTEMPORÂNEO

*Human rights and ideological dispute: the influence of critical theory on the construction of contemporary emancipatory discourse.*

**Lisbino Geraldo Miranda do Carmo**[1]

Universidade da Amazônia, Belém, Pará Brasil

**Paulo Roberto Batista da Costa Junior**[2]

Universidade da Amazônia, Belém, Pará Brasil

**Paulo Henrique da Silva Costa**[3]

Universidade da Amazônia, Belém, Pará Brasil

DOI: https://doi.org/10.62140/LCPJPC289655146

**Sumário:** Introdução. 1. Fundamentos da Teoria Crítica e a Concepção de Emancipação; 2. Reconfiguração hermenêutica dos Direitos Humanos e disputa ideológica. Considerações Finais. Referências.

[1] Doutorando em Educação pela World University Ecumenical – Miami. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Autónoma de Asunción -UAA-PY, convalidado pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Especialista em Direitos Humanos pelas Faculdades Integradas Brasil-Amazônia – FIBRA, Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior de Magistratura do Pará; Especialista em Direito Penal e Processual Penal e Especialista em Direito Tributário pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Professor de Direito Tributário na Universidade da Amazônia e Analista Judiciário no TJPA. E-mail: lisbinounama@gmail.com/ID ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2581-5789/ Lattes: http://lattes.cnpq.br/6182097085008910. Membro do Grupo GEPCEND – Grupo de estudos e pesquisa Constituições, Estruturalismo e Novos Direitos. PPGDF - @unama_gepcend e Membro do Grupo de Estudos Direitos Humanos, Sustentabilidade Ambiental e Sócioeconomia (DHSAS)– PPGDF UNAMA.

[2] Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Especialista em Ciências Criminais pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Especialista em Controle e Intervenção na Violência pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Professor na Universidade da Amazônia. Lattes: https://lattes.cnpq.br/0043288226051197 Orcid: https://orcid.org/0009-0008-0081-7252 batista.paulo.adv@gmail.com.

[3] Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Especialista em Direito Público e Direito Penal pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI. Membro do grupo de pesquisa Democracia, Hermenêutica e Processo da Universidade da Amazônia – UNAMA. Advogado. Diretor Administrativo e Financeiro da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB. Email: adv.paulohenriquecosta@gmail.com/ Lattes: http://lattes.cnpq.br/3356778692536387 / ID ORCID: http://orcid.org/0009-0007-5118-3416.

**Resumo:** O discurso contemporâneo de direitos humanos incorporou progressivamente categorias conceituais oriundas da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, promovendo reconfiguração hermenêutica significativa no campo jurídico-constitucional brasileiro. O objetivo da investigação consistiu em analisar criticamente a influência da Teoria Crítica na construção do discurso contemporâneo de direitos humanos, examinando seus fundamentos filosóficos, transformações hermenêuticas e reflexos no pluralismo democrático. A metodologia adotou abordagem teórica qualitativa, desenvolvida mediante análise documental, bibliográfica e jurisprudencial, utilizando estratégia hipotético-dedutiva para examinar a recepção das categorias frankfurtianas no direito constitucional brasileiro. A investigação demonstrou que a incorporação dos conceitos de racionalidade instrumental, indústria cultural e emancipação estrutural desenvolvidos por Adorno, Horkheimer e Marcuse deslocou o eixo interpretativo do universalismo liberal clássico para matriz emancipatória que privilegia transformações estruturais. Este processo produziu efeitos ambivalentes: contribuiu para visibilização de grupos historicamente marginalizados, mas intensificou disputas ideológicas no interior do discurso jurídico, comprometendo potencialmente a universalidade normativa, o pluralismo democrático e a neutralidade institucional. A pesquisa conclui que a Teoria Crítica forneceu agenda política estruturada que subordina a interpretação dos direitos fundamentais a projeto de transformação que extrapola os limites da função hermenêutica, convertendo o discurso jurídico em instrumento de disputa hegemônica com riscos para a mediação democrática em sociedades plurais.

**Palavras-chave:** Teoria Crítica; Direitos Humanos; Hermenêutica Constitucional; Escola de Frankfurt; Pluralismo Democrático.

**Abstract:** Contemporary human rights discourse has progressively incorporated conceptual categories derived from the Critical Theory of the Frankfurt School, promoting significant hermeneutical reconfiguration in the Brazilian legal-constitutional field. The objective of this investigation was to critically analyze the influence of Critical Theory on the construction of contemporary human rights discourse, examining its philosophical foundations, hermeneutical transformations, and effects on democratic pluralism. The methodology adopted a qualitative theoretical approach, developed through documentary, bibliographical, and jurisprudential analysis, using a hypothetical-deductive strategy to examine the reception of Frankfurtian categories in Brazilian constitutional law. The investigation demonstrated that the incorporation of concepts of instrumental rationality, culture industry, and structural emancipation developed by Adorno, Horkheimer, and Marcuse shifted the interpretative axis from classical liberal universalism to an emancipatory matrix that privileges structural transformations. This process produced ambivalent effects: it contributed to the visibility of historically marginalized groups, but intensified ideological disputes within legal discourse, potentially compromising normative universality, democratic pluralism, and institutional neutrality. The research concludes that Critical Theory provided a structured political agenda that subordinates the interpretation of fundamental rights to a transformation project that exceeds the limits of hermeneutical function, converting legal discourse into an instrument of hegemonic dispute with risks for democratic mediation in plural societies.

**Keywords:** Critical Theory; Human Rights; Constitutional Hermeneutics; Frankfurt School; Democratic Pluralism.

## INTRODUÇÃO

O discurso contemporâneo de direitos humanos consolidou-se, no âmbito do constitucionalismo pós-Segunda Guerra Mundial, como paradigma normativo estruturante dos ordenamentos jurídicos democráticos, servindo simultaneamente como fundamento axiológico da dignidade da pessoa humana e como instrumento de limitação do poder estatal. Esta consolidação, contudo, não se operou em ambiente de neutralidade teórica. Desde as últimas décadas do século XX, observa-se progressiva incorporação de categorias conceituais oriundas da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, particularmente aquelas formuladas por Theodor Adorno, Max Horkheimer e Herbert Marcuse, no discurso jurídico-constitucional relativo aos direitos fundamentais. Tal incorporação promoveu reconfiguração hermenêutica significativa, deslocando o eixo interpretativo da fundamentação universalista tradicional, centrada na proteção individual contra arbítrios estatais, para matriz predominantemente emancipatória, orientada por categorias de dominação estrutural, reconhecimento identitário e crítica cultural.

A magnitude desta transformação torna-se evidente quando se constata que decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal em matéria de direitos fundamentais, especialmente na última década, incorporaram explicitamente o repertório analítico de matriz crítica, mobilizando noções como grupos vulneráveis, reconhecimento de identidades, combate a estruturas de dominação e ampliação do conceito de dignidade humana para além de sua acepção liberal clássica. Simultaneamente, o debate acadêmico brasileiro passou a privilegiar abordagens hermenêuticas que enfatizam a dimensão emancipatória dos direitos humanos, apresentando a interpretação evolutiva e a expansão material do catálogo de direitos como imperativos constitucionais derivados da própria força normativa da Constituição Federal de 1988. O fenômeno não se circunscreve ao âmbito nacional: organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, universidades e centros de pesquisa jurídica incorporaram progressivamente o vocabulário crítico em seus documentos e orientações interpretativas.

Paradoxalmente, esta expansão conceitual, embora tenha contribuído para a visibilização de demandas historicamente marginalizadas, suscitou tensões significativas no interior do próprio sistema de proteção aos direitos humanos. A universalidade normativa, princípio estruturante da Declaração Universal de 1948, encontra-se crescentemente tensionada por demandas de particularização identitária que questionam a legitimidade de fundamentos abstratos e reivindicam tratamento jurídico diferenciado com base em pertencimentos grupais específicos. O pluralismo político, consagrado como fundamento da República no artigo 1.º, V, da Constituição Federal, enfrenta pressões de movimentos que, invocando a linguagem dos

direitos humanos, propõem transformações estruturais que excedem os limites da competência hermenêutica dos tribunais constitucionais. A neutralidade institucional, pressuposto funcional do Estado Democrático de Direito, é sistematicamente questionada por correntes que a identificam como forma dissimulada de perpetuação de relações de dominação, propondo em seu lugar engajamento normativo explícito em favor de agendas emancipatórias predefinidas.

Diante deste contexto, a presente investigação enfrenta o seguinte problema de pesquisa: em que medida a incorporação das categorias da Teoria Crítica — especialmente aquelas desenvolvidas por Theodor Adorno, Max Horkheimer e Herbert Marcuse — influenciou a construção do discurso contemporâneo de direitos humanos, contribuindo para sua reconfiguração como instrumento de disputa ideológica no espaço público e acadêmico? Como questões norteadoras, indaga-se: de que forma os conceitos frankfurtianos de racionalidade instrumental, indústria cultural e emancipação foram traduzidos para o vocabulário jurídico-constitucional contemporâneo? Em que medida a crítica ao universalismo abstrato promovida pela Teoria Crítica reforça ou tensiona os princípios da universalidade normativa e do pluralismo democrático? A expansão interpretativa dos direitos fundamentais, justificada pelo imperativo emancipatório, preserva ou compromete a função contramajoritária dos tribunais constitucionais? É possível identificar instrumentalização ideológica no discurso contemporâneo de direitos humanos sem recair em reducionismo que ignore as contribuições analíticas legítimas da perspectiva crítica?

Como hipótese central, sustenta-se que a recepção da Teoria Crítica no campo dos direitos humanos promoveu ressignificação discursiva significativa, na qual a linguagem jurídica passou a incorporar categorias próprias da crítica social e cultural, redefinindo o sentido da emancipação em termos estruturais e transformadores. Esta incorporação teria contribuído simultaneamente para a ampliação temática dos direitos humanos — especialmente em agendas identitárias e culturais — e para a intensificação de disputas ideológicas no interior do discurso jurídico, com impactos potencialmente problemáticos sobre a universalidade normativa, o pluralismo democrático e a neutralidade institucional. Tal processo configuraria caso exemplar de instrumentalização do discurso jurídico para fins de disputa hegemônica, fenômeno que compromete a função mediadora que os direitos humanos desempenham em sociedades plurais e democráticas.

O objetivo geral da investigação consiste em analisar criticamente a influência da Teoria Crítica na construção do discurso contemporâneo de direitos humanos, examinando seus

fundamentos filosóficos, suas transformações hermenêuticas e seus reflexos no pluralismo democrático brasileiro. Como objetivos específicos, propõe-se: examinar os fundamentos teóricos da Escola de Frankfurt e sua concepção de emancipação, identificando as categorias filosóficas que foram incorporadas ao discurso contemporâneo de direitos humanos, com particular atenção aos conceitos de racionalidade instrumental, indústria cultural, crítica ao positivismo jurídico e transformação social; investigar os efeitos dessa incorporação no campo jurídico-constitucional brasileiro, analisando precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que evidenciem a recepção de categorias críticas na fundamentação de decisões sobre direitos fundamentais; avaliar se a reconfiguração emancipatória do discurso de direitos humanos reforça ou tensiona os princípios constitucionais da universalidade normativa, do pluralismo político e da neutralidade institucional, mediante análise da jurisprudência constitucional e do debate doutrinário contemporâneo.

A justificativa da investigação fundamenta-se em três dimensões complementares. No plano teórico-acadêmico, existe lacuna doutrinária significativa sobre a influência específica da Teoria Crítica na hermenêutica constitucional brasileira, particularmente no que se refere aos seus efeitos sobre a interpretação dos direitos fundamentais. Embora a literatura jurídica nacional tenha incorporado amplamente o vocabulário crítico, ainda carece de análise sistemática que examine as consequências desta incorporação para a coerência dogmática e a legitimidade democrática do sistema de direitos. A pesquisa pretende contribuir para o preenchimento desta lacuna, oferecendo framework analítico que permita distinguir entre contribuições hermenêuticas legítimas e instrumentalizações ideológicas do discurso jurídico. No plano prático-institucional, as tensões identificadas manifestam-se concretamente na jurisprudência dos tribunais superiores, nas disputas acadêmicas sobre métodos interpretativos e nas controvérsias públicas acerca do papel do Poder Judiciário em sociedades democráticas. A compreensão crítica destes fenômenos é indispensável para que operadores jurídicos, magistrados e estudiosos do direito constitucional possam navegar adequadamente entre a necessária evolução interpretativa e a preservação da institucionalidade democrática. No plano social e democrático, a instrumentalização ideológica do discurso de direitos humanos compromete sua capacidade de operar como linguagem comum em contextos de profundo desacordo valorativo, função essencial em sociedades plurais e democráticas. O esclarecimento analítico destas questões contribui para a preservação do potencial emancipatório legítimo dos direitos humanos, evitando sua captura por projetos hegemônicos particulares.

Quanto à metodologia, a investigação adota abordagem teórica com natureza qualitativa, desenvolvida mediante análise documental e bibliográfica. A estratégia de investigação é hipotético-dedutiva, partindo das categorias conceituais da Teoria Crítica para examinar sua recepção e transformação no discurso jurídico-constitucional brasileiro. O procedimento metodológico consiste em pesquisa bibliográfica interdisciplinar, analisando literatura filosófica da Escola de Frankfurt, doutrina constitucional contemporânea e jurisprudência dos tribunais superiores, particularmente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. A fundamentação teórica ancora-se na teoria dos direitos fundamentais, na hermenêutica constitucional e na filosofia política contemporânea, estabelecendo diálogo crítico com autores como Jürgen Habermas, Axel Honneth, Eduardo Bittar, Lenio Streck e Luis Roberto Barroso, entre outros representativos da recepção brasileira das correntes críticas no direito constitucional.

## 1. Fundamentos da Teoria Crítica e a Concepção de Emancipação

A fundação do *Institut für Sozialforschung*, em Frankfurt, no ano de 1923, marca o ponto de partida de uma das correntes mais influentes e controvertidas do pensamento filosófico e social do século XX (Institut Für Sozialforschung, 2024). Constituída sob o patrocínio de Felix Weil e vinculada à Universidade de Frankfurt, a instituição reuniu pensadores que, diante da crise da modernidade europeia, propuseram revisão radical dos fundamentos do projeto iluminista. Max Horkheimer, Theodor W. Adorno e Herbert Marcuse formaram o núcleo intelectual da chamada primeira geração da Escola de Frankfurt, cujo contexto histórico de formação é indispensável para a compreensão crítica de sua obra. O avanço do nacional-socialismo, o totalitarismo e a expansão do capitalismo industrial em fase avançada ofereceram o pano de fundo para uma agenda filosófica que, sob pretexto de denunciar a dominação, assumiu orientação ideológica marcante. A pergunta frankfurtiana era legítima em sua origem: como uma civilização que proclamava os direitos do homem pôde produzir tamanha barbárie? A resposta de Adorno, contudo, foi além do diagnóstico histórico. Ao afirmar que a barbárie persistiria enquanto subsistissem as condições fundamentais que a geraram, o autor não apenas descreveu o passado, mas prescreveu uma transformação estrutural que colocava sob suspeita toda a arquitetura institucional do Ocidente (Adorno, 1995). É nesse ponto que reside a ambiguidade fundante da Teoria Crítica: nascida como crítica às estruturas de dominação, ela

própria construiu um arcabouço teórico que viria a ser instrumentalizado como ferramenta de reorientação ideológica.

O conceito de racionalidade instrumental, desenvolvido na *Dialética do Esclarecimento* (Adorno; Horkheimer, 1985), constitui o eixo sobre o qual essa crítica à modernidade se ergue. Horkheimer sustentava que a razão, em sua acepção originária, operava como potência ordenadora das relações humanas segundo parâmetros éticos e universais. Esse potencial teria sido progressivamente degradado pela lógica capitalista, convertendo a razão em mero instrumento a serviço do aparato econômico dominante, esvaziada de conteúdo ético autônomo e rendida à eficiência funcional (Horkheimer, 2002; Bittar, 2014). Para Adorno e Horkheimer, o pensamento iluminista opera redução sistemática da realidade: tudo o que não se traduz em termos numéricos ou não se submete à quantificação é relegado ao irrelevante, enquanto a calculabilidade passa a funcionar como parâmetro exclusivo de validade (Adorno; Horkheimer, 1985). Benjamin aprofunda essa leitura ao demonstrar que o positivismo, ao acompanhar o desenvolvimento técnico com olhar voltado exclusivamente para seus avanços materiais, mostrou-se incapaz de perceber o movimento regressivo que simultaneamente se operava no tecido social, revelando assim sua insuficiência analítica diante da complexidade histórica (Benjamin, 2012). O que essa formulação produz, paradoxalmente, é a deslegitimação seletiva de toda racionalidade que não se submeta à própria agenda emancipatória crítica. A Teoria Crítica reivindica para si o monopólio da razão autêntica, convertendo-se, ela mesma, em instrumento de rejeição sistemática das instituições liberais e democráticas consolidadas.

Esse potencial de instrumentalização ideológica torna-se ainda mais evidente na formulação do conceito de indústria cultural. Horkheimer e Adorno descreveram a cultura de massa como mecanismo de reprodução ideológica que conformava consciências a serviço do capital, sustentando que o pensamento e a linguagem, ao se converterem em mercadoria, perdem sua capacidade crítica autônoma (Adorno; Horkheimer, 1985). A premissa encerra consequência prática de largo alcance: se a cultura dominante é necessariamente ideológica e opressora, a resistência legítima consistiria em subverter as formas convencionais de pensamento, substituindo-as por categorias forjadas pela própria Teoria Crítica (Arcelo, 2012). Transposto para o campo político e jurídico, esse raciocínio forneceu a matriz teórica para a disputa pela hegemonia cultural, compreendida como estratégia de ocupação dos espaços de produção simbólica, das universidades às instituições jurídicas, com o objetivo de redefinir os termos do debate público segundo orientação ideológica determinada (Brunkhorst, 2014;

Macleod, 2024). Esse movimento dialoga diretamente com o conceito gramsciano de hegemonia, entendida como a capacidade de uma classe de unificar e liderar a sociedade mediante controle da narrativa ideológica (García-Huerta, 2017). A Escola de Frankfurt não apenas descreveu esse fenômeno, mas forneceu seu manual teórico para reprodução sob novo sinal, desta vez em nome da emancipação.

No plano da concepção de emancipação, a Teoria Crítica assume caráter abertamente prescritivo. Ao recusar a emancipação jurídica formal, o projeto frankfurtiano desloca o horizonte da liberdade do plano das garantias individuais para o das reformas coletivas e estruturais, subordinando os direitos à lógica da mudança sistêmica (Marx, 1970). A crítica ao positivismo jurídico opera como instrumento central dessa operação. Villey já havia identificado que o positivismo constitui, em sua formulação originária, essencialmente uma teoria das fontes do direito, pela qual toda solução jurídica deriva de norma emanada pela autoridade soberana (Villey, 2003). O modelo kelseniano, ao erigir o direito como sistema autossuficiente e formalmente apartado de considerações éticas externas (Kelsen, 2009), é identificado pelos frankfurtianos como a expressão mais acabada da razão instrumental transposta para o domínio jurídico. Disso resulta a conclusão de que o ordenamento positivo funcionaria como mecanismo de perpetuação das estruturas sociais cristalizadas, que o projeto emancipatório teria por missão historicamente superar (Marx, 1970). Toda norma que não corresponda a esse projeto de transformação é lida como expressão de dominação, postura que, transportada para o debate dos direitos humanos, esvazia sua função de garantia universal e individual de proteção.

Os deslocamentos conceituais operados pela Escola de Frankfurt penetraram progressivamente no debate jurídico contemporâneo, reorientando a discussão sobre os fundamentos dos direitos humanos. Categorias como dominação estrutural, reconhecimento e crítica cultural passaram a integrar o discurso jurídico, introduzindo nele uma lógica de disputa ideológica que frequentemente se sobrepõe à função protetiva original. Habermas, representante da segunda geração frankfurtiana, tentou conciliar a crítica com a institucionalidade ao propor a dignidade humana como elo conceitual entre a moral do respeito igualitário, o direito positivo e a legislação democrática (Habermas, 2012). Ainda que esse esforço represente um movimento de moderação, ele preserva a lógica de subordinação do direito positivo a uma moralidade procedimental externamente definida, mantendo aberto o espaço para a reinterpretação ideológica das normas. O resultado final é que a Teoria Crítica forneceu ao debate contemporâneo dos direitos humanos não apenas categorias analíticas, mas

uma agenda política estruturada sobre a premissa de que o direito, a cultura e as instituições devem ser permanentemente contestados em nome de uma emancipação que, por definição, nunca se realiza plenamente na ordem estabelecida. Essa estrutura argumentativa será examinada na seção seguinte, na qual se analisará de que forma ela opera como vetor de disputa ideológica no discurso contemporâneo dos direitos humanos.

## 2. Reconfiguração hermenêutica dos Direitos Humanos e disputa ideológica

A hermenêutica constitucional contemporânea reflete transformações político-filosóficas que redimensionaram o próprio conceito de direito. A consolidação do Estado Democrático de Direito e a incorporação de tratados internacionais de direitos humanos produziram expansão progressiva do catálogo de direitos fundamentais, processo permeado por escolhas interpretativas dos tribunais constitucionais que carregam orientações filosóficas identificáveis, ainda que apresentadas sob verniz de neutralidade técnica. O discurso emancipatório da Teoria Crítica influenciou significativamente essa prática hermenêutica. Cappelletti já advertia que interpretar exige que o julgador penetre universos de pensamento alheios para aplicá-los em contextos distintos dos originalmente concebidos, atividade que jamais é passiva: ao aplicar a norma, o juiz necessariamente a recria (Cappelletti, 1993). Barroso denomina essa postura ativismo judicial, caracterizado pela atitude proativa de expansão do sentido e alcance da Constituição (Barroso, 2009). A Teoria Crítica instrumentalizou esse dado hermenêutico como fundamento para expansão interpretativa que frequentemente extrapola os limites normativos fixados pelo constituinte. A Constituição Federal de 1988, com sua abertura principiológica e a cláusula do artigo 5.º, §2.º, oferece estrutura normativa propícia a esse movimento. O problema não reside na abertura em si, mas no modo como correntes hermenêuticas comprometidas com agendas emancipatórias predeterminadas a converteram em autorização irrestrita para decisões que substituem o legislador democraticamente eleito (Streck, 2019). Dworkin sustenta que o tribunal deve decidir com base em princípios sobre direitos, e não em avaliações políticas sobre o bem-estar geral (Dworkin, 2005). A influência da Teoria Crítica produziu o apagamento dessa distinção, permitindo que argumentos políticos fossem apresentados como hermenêutica principiológica, o que conduz o Judiciário a exercer papel predatório sobre o espaço político (Streck, 2013), com risco concreto à imparcialidade e à credibilidade democrática das instituições (Santos, 2003). Como aponta Bosch, utilizar a mutação constitucional para decidir contra o texto expresso equivale a conferir poder ilimitado de emenda por via interpretativa, afrontando diretamente a separação de poderes (Bosch, 2010). A questão não é eliminar a interpretação evolutiva, inerente à linguagem jurídica, mas

reconhecer que a Teoria Crítica subtraiu do debate hermenêutico os critérios racionais de contenção necessários à coerência do sistema democrático.

A tensão entre o universalismo clássico dos direitos humanos e as demandas de particularização identitária constitui um dos núcleos mais disputados da teoria contemporânea. A crítica ao universalismo abstrato parte da constatação de que o sujeito pressuposto pelo discurso liberal é construção excludente: pressupõe indivíduo autocentrado, racional e desvinculado de pertencimentos de raça, classe ou gênero (Douzinas, 2009). O diagnóstico tem mérito analítico inegável, mas a conclusão de que a solução reside na multiplicação de sujeitos identitários particulares não decorre necessariamente da premissa. Herrera Flores identifica que tanto o universalismo abstrato quanto o particularismo extremo compartilham dificuldades estruturais simétricas: o primeiro opera com ausência absoluta de contexto, enquanto o segundo se dissolve no excesso de particularismo que exclui perspectivas externas (Herrera Flores, 2009). A proposta de um universalismo construído dialogicamente, no qual todas as culturas contribuam em condições de igualdade real, tem apelo teórico considerável, mas sua operacionalidade permanece questionável: quem define essas condições de igualdade e arbitra os conflitos entre perspectivas incompatíveis? A Teoria Crítica tende a atribuir-se esse papel de árbitro legítimo, reproduzindo a assimetria de poder que afirma combater. A transformação do discurso jurídico em veículo de identidades políticas particulares compromete a função integrativa que o direito desempenha em sociedades plurais, tornando indispensável a distinção entre concretização contextual legítima e ideologização em benefício de projetos políticos predefinidos.

O pluralismo político, fundamento constitucional inscrito no artigo 1.º, V, da Constituição Federal, pressupõe que as instituições estatais acolham diferenças sem impor concepção particular de bem comum. A Teoria Crítica frankfurtiana denunciou a pretensa neutralidade das instituições liberais, demonstrando que a linguagem, sob aparência de objetividade, pode conferir às relações de dominação uma universalidade invisível (Adorno; Horkheimer, 1985). O diagnóstico tem valor metodológico, mas a conclusão de que toda neutralidade é dominação disfarçada conduz a relativismo institucional que inviabiliza qualquer parâmetro de legitimidade que não seja o da própria agenda crítica (Honneth, 1993). Santos observa que o silêncio opera como recurso monopolizado pelas classes dominantes (Santos, 2014), argumento que a Teoria Crítica utiliza para deslegitimar sistematicamente os discursos produzidos por posições institucionais estabelecidas, gerando um paradoxo: apenas os

contestadores disporiam de voz legítima, reproduzindo a exclusividade discursiva que se propõe a combater. O pluralismo democrático não se realiza pela substituição de hegemonias, mas pela construção de espaços nos quais nenhuma perspectiva detenha monopólio interpretativo, inclusive a perspectiva crítica.

A influência da Teoria Crítica evidencia, em síntese, que o discurso de direitos humanos, longe de constituir linguagem neutra e universal, configura instrumento de poder disponível a qualquer agente capaz de controlar o enunciado normativo. Herrera Flores situa a origem do discurso clássico de direitos humanos no contexto da expansão capitalista ocidental, revelando que sua formulação foi permeada por interesses particulares (Herrera Flores, 2009). O mesmo argumento, porém, aplica-se ao discurso crítico, que emerge de contexto histórico e ideológico específico (Alcântara, 2022), tornando sua pretensão de consciência privilegiada tão problemática quanto aquela que denuncia. Santos adverte que direitos humanos concebidos como universais podem funcionar como instrumento de cosmopolitismo imperial contra concepções alternativas de dignidade (Santos, 2008), mas a solução crítica, ao relativizar o conteúdo universal em favor de particularismos culturais, corre o risco de fornecer cobertura retórica a regimes autoritários que instrumentalizam esse relativismo para escapar de padrões internacionais de proteção. Magalhães, Feitosa e Freitas sintetizam a relação necessária entre crítica e institucionalidade ao sustentar que o discurso de direitos humanos constitui a semente, enquanto o juspositivismo representa o plantio (Magalhães; Sobreira Filho; Freitas, 2022). Forst reforça que preceitos morais apenas se tornam leis legítimas quando adentram a estrutura estatal por meio de institucionalização jurídica adequada (Forst, 2016). Gallardo, por sua vez, identifica que a crise de fundamentação decorre tanto da tentativa de impor filosofia unilateral quanto da recusa a qualquer fundamentação (Gallardo, 2014). A superação desse vazio normativo não passa pelo abandono da institucionalização, mas por sua reconstrução mediante diálogo intercultural genuinamente inclusivo (Herrera Flores, 2009). A proposta habermasiana oferece, nesse sentido, alternativa mais fecunda: a dignidade humana como elo conceitual entre a moral do respeito igualitário, o direito positivo e a legislação democrática (Habermas, 2012), fundamento intersubjetivo capaz de resistir às pressões instrumentalizadoras quando ancorado em procedimentos democráticos efetivos. Entre a denúncia crítica e a concretização normativa existe mediação institucional inafastável, dotada de critérios de validade e garantias procedimentais que não podem ser permanentemente contestados sem comprometer a própria exigibilidade dos direitos que se pretende ampliar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação enfrentou questão central que emerge das transformações contemporâneas no discurso jurídico-constitucional: em que medida a incorporação das categorias da Teoria Crítica influenciou a construção do discurso de direitos humanos, contribuindo para sua reconfiguração como instrumento de disputa ideológica no espaço público e acadêmico? A hipótese sustentada afirmou que essa recepção promoveu ressignificação discursiva significativa, incorporando categorias da crítica social e cultural que redefiniram o sentido da emancipação, contribuindo simultaneamente para ampliação temática legítima e para intensificação de disputas ideológicas com impactos potencialmente problemáticos sobre a universalidade normativa, o pluralismo democrático e a neutralidade institucional. O percurso argumentativo confirmou integralmente essa hipótese, demonstrando que a influência frankfurtiana sobre a hermenêutica constitucional brasileira constitui fenômeno complexo que demanda análise equilibrada, capaz de reconhecer tanto as contribuições analíticas legítimas quanto os riscos de instrumentalização ideológica do discurso jurídico.

A investigação evidenciou que os conceitos de racionalidade instrumental, indústria cultural e emancipação estrutural desenvolvidos por Adorno, Horkheimer e Marcuse foram progressivamente incorporados ao vocabulário jurídico-constitucional brasileiro, promovendo deslocamento hermenêutico do universalismo liberal clássico para matriz emancipatória que privilegia categorias de dominação, reconhecimento e transformação social. Esta incorporação não se operou mediante recepção neutra de instrumentos analíticos, mas implicou adoção de agenda política estruturada sobre a premissa de contestação permanente do direito, da cultura e das instituições em nome de emancipação que, por definição, nunca se realiza plenamente na ordem estabelecida. Decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça em matéria de direitos fundamentais comprovam que o repertório conceitual crítico foi convertido em fundamento hermenêutico para expansão interpretativa que, com frequência, extrapola os limites normativos fixados pelo constituinte originário.

A expansão interpretativa promovida pela influência crítica produziu efeitos ambivalentes. De um lado, contribuiu para a visibilização de demandas historicamente marginalizadas, ampliou o reconhecimento de grupos vulneráveis e forçou o intérprete constitucional a confrontar a distância entre igualdade formal e igualdade material. De outro, a instrumentalização do discurso emancipatório converteu-se em vetor de ativismo judicial que

compromete o equilíbrio institucional entre os poderes, fragiliza a previsibilidade do sistema jurídico e substitui a deliberação democrática por decisões de conteúdo político apresentadas sob aparência de neutralidade técnica. A fragmentação do sujeito de direitos em identidades politicamente constituídas, intensificada pela recepção das categorias críticas, enfraquece a coesão normativa do sistema e compromete a função integrativa que os direitos humanos desempenham em sociedades plurais.

A Teoria Crítica, ao normalizar a contestação permanente das instituições como postura hermenêutica legítima, forneceu instrumentos retóricos utilizáveis tanto para ampliar proteções quanto para restringi-las, confirmando que o discurso de direitos humanos é permeável à instrumentalização política. A crítica à pretensa neutralidade das instituições liberais, embora dotada de mérito analítico inegável, conduziu a relativismo institucional que, levado às últimas consequências, inviabiliza qualquer parâmetro de legitimidade que não seja o da própria agenda crítica, reproduzindo em novo registro as assimetrias de poder que afirma combater. A conversão da linguagem jurídica em veículo de afirmação identitária compromete, ademais, a capacidade do direito de operar como mediador legítimo de conflitos em sociedades marcadas por profundo desacordo valorativo.

As implicações práticas desse reconhecimento são relevantes em múltiplos planos. No âmbito da interpretação constitucional, a investigação oferece subsídios para que os tribunais estabeleçam critérios mais rigorosos de contenção hermenêutica, distinguindo evolução interpretativa legítima de ativismo judicial politicamente motivado. No ambiente acadêmico, contribui para a consciência crítica sobre os pressupostos ideológicos que permeiam correntes teóricas apresentadas como cientificamente neutras. No plano da cultura jurídica, alerta para os riscos de captura do discurso de direitos humanos por projetos hegemônicos particulares, preservando sua vocação universalista e sua função mediadora. A presente investigação demonstrou que a Constituição Federal de 1988 possui elementos normativos suficientes para resistir à instrumentalização ideológica, desde que interpretada segundo critérios hermenêuticos que preservem simultaneamente sua abertura evolutiva e sua função estabilizadora, abrindo caminho para uma dogmática constitucional mais rigorosa, equilibrada e genuinamente comprometida com a proteção da dignidade humana em suas manifestações universais e particulares.

## REFERÊNCIAS


ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Tradução de Wolfgang Léo Maar. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ALCÂNTARA, Guilherme Gonçalves. "Estilhaços de uma razão encarnada": a crítica que sustenta a teoria crítica da constituição. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, v. 9, n. 01, p. e18807, 2023. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/18807.. Acesso em: 22 fev. 2026.

ARCELO, Adalberto Antonio Batista. O discurso dos direitos humanos sob a ótica da teoria crítica da sociedade. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 15, n. 30, 2012. DOI: https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2012v15n30p202. Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2012v15n30p202. Acesso em: 22 fev. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista de direito do Estado de Salvador, n. 13, jan./mar. 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida.** Tradução Plínio Dentzein. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. Prefácio de Jeanne Marie Gagnebin. 8. ed. rev. São Paulo: Brasiliense, 2012.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **O direito na pós-modernidade**. 3. ed. m odificada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014.

BOSCH, Maria Helena. **Mutação Constitucional e Ativismo Judicial**. São Paulo: [s.n], 2010. Disponível em: https://www5.pucsp.br/tutelacoletiva/download/grupo_tutela_coletiva_artigo_marcia_ativismo.pdf. Acesso em: 22 de fev. de 2026.

BRUNKHORST, Hauke. **Critical theory of legal revolutions**: evolutionary perspectives. New York: Bloomsbury Academic, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009. 417p.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípios**. Trad. Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 2005.

FORST, Rainer. The Justification of Basic Rights. **Netherlands Journal of Legal Philosophy**, [S. l.], v. 45, n. 3, p. 7-28, 2016. DOI: 10.5553/njlp/221307132016045003002. Disponível em: https://philpapers.org/rec/FORTJO-5. Acesso em: 22 fev. 2026.

INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG. **Das Institut für Sozialforschung**. Frankfurt am Main: IfS; Goethe-Universität Frankfurt am Main, [2024]. Disponível em: https://www.ifs.uni-frankfurt.de/institut.html. Acesso em: 22 fev. 2026.

GALLARDO, Helio. **Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos**. São Paulo: Unesp, 2014.

GARCÍA-HUERTA, Daniel Antonio. **A Constitution for Human Rights**: between abstract principles and social transformation. Colombo, Sri Lanka: Centre for Policy Alternatives (CPA), jan. 2017. 29 p. (CPA Working Papers on Constitutional Reform, n. 11). Disponível em: http://www.cpalanka.org. Acesso em: 22 fev. 2026.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a constituição da Europa: um ensaio**. Tradução de Denilson Luis Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2012.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Boiteux, 2009.

HONNETH, Axel. **The critique of power: reflective stages in a critical social theory**. Cambridge: MIT Press, 1993.

HORKHEIMER, Max. **Eclipse da razão**. Tradução de Sebastião Uchoa Leite. São Paulo: Centauro, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MACLEOD, Adam. **Critical theories, justice, and the rule of law**. [S. l.]: SSRN, 14 June 2024. DOI: 10.2139/ssrn.4866011. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=4866011. Acesso em: 22 fev. 2026.

MAGALHÃES, Bianca Regina Ramos; SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa; FREITAS, Lorena de Melo. Teoria crítica dos direitos humanos: retórica, juspositivismo e efetividade da forma jurídica. **Diálogos Possíveis**, v. 21, n. 2, jul./dez. 2022. Disponível em: https://revista.grupofaveni.com.br/index.php/dialogospossiveis/article/view/686. Acesso em: 22 fev. 2026.

MARX, Karl. **Critique of Hegel's philosophy of right: introduction** [1844]. Edição de Joseph O'Malley. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

SANTOS, Boaventura Souza. **A Judicialização da Política**. 2003. Disponível em: https://www.publico.pt/2003/05/27/jornal/a-judicializacao-da-politica-201706. Acesso em: 22 de fev. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. In: **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Coord. Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito**, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. Prefácio. In: TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

VILLEY, Michel. **Filosofia do direito: definições e fins do direito: os meios do direito.** Prefácio de François Terré. Tradução de Márcia Valéria Martinez de Aguar. Revisão técnica de Ari Solon. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

# UMA ANÁLISE DO DIREITO DE LAGE NO MUNICÍPIO DE BELÉM DO PARÁ

*An Analysis of the Right of Surface in the Municipality of Belém, Pará*

**Regina Cleide Figueiredo da Silva Teixeira**[1]
UNAMA

**Ivandi Silva Teixeira**[2]
UFSC

**Igor Belo dos Santos**[3]
UNAMA

**Jeferson Antonio Fernandes Bacelar**[4]
UNAMA

DOI: https://doi.org/10.62140/RTITISJB554899996

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Município de Belém do Pará: História, Território e Transformações Urbanas; 3. O Direito de Laje e o Município de Belém e a Legislação Por Distrito Administrativo; 4. O Direito de Laje e sua Fundamentação Constitucional, Infraconstitucional, Urbanística e Ambiental; 5. Considerações Finais; Referências

**Resumo:** O presente artigo analisa a implementação do direito de laje no Município de Belém do Pará, considerando sua configuração espaço físico territorial dividida por uma parte continental e outra insular, marcada por ocupações informais e verticalização desordenada. A pesquisa destaca os desafios ambientais, sociais e jurídicos da prática, como insegurança estrutural e conflitos fundiários, e aponta o direito de laje (Lei nº 13.465/2017) como instrumento de inclusão social e regularização fundiária. A análise territorial por distritos administrativos evidência diferentes condicionantes: restrições patrimoniais nas áreas centrais, potencial de adensamento em periferias e limites ambientais nas zonas insulares. Conclui-se que

[1] Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração (PPAD) e do Curso de Administração da Universidade da Amazônia. Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Pesquisadora do CNPq e Líder do Grupo de Pesquisa em Inovação e Gestão Organizacional - GPIGO. E-mail: drareginacleideteixeira@outlook.com.

[2] Professor Universitário. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Presidente da Academia Paraense de Oficinas e Artes Maçônicas. E-mail: doutorivanditeixeira@outlook.com.

[3] Professor do Curso de Direito da Universidade da Amazônia. Doutorando em Educação pela Universidade Estadual do Pará. Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Pará. E-mail: jacielpaes@gmail.com

[4] Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Fundamentais (PPGDF) e do Curso de Direito da Universidade da Amazônia. Doutor em Direitos Fundamentais e Novos Direitos na UNESA-RJ. E-mail: jafbacelar@yahoo.com.br

o direito de laje deve ser calibrado pelo Plano Diretor e políticas públicas, equilibrando moradia, função social da propriedade e proteção ecológica.
**Palavras-chave:** Direito de Laje; Belém; Regularização Fundiária

**Abstract:** The present article analyzes the implementation of the right of surface in the Municipality of Belém, Pará, considering its territorial configuration divided into a continental and an insular part, marked by informal occupations and uncontrolled verticalization. The research highlights the environmental, social, and legal challenges of this practice, such as structural insecurity and land conflicts, and points to the right of surface (Law nº 13.465/2017) as an instrument of social inclusion and land regularization. The territorial analysis by administrative districts reveals different conditions: heritage restrictions in central areas, potential densification in peripheral zones, and environmental limits in insular regions. It concludes that the right of surface must be calibrated by the Master Plan and public policies, balancing housing, the social function of property, and ecological protection.
**Keywords:** Right of Surface; Belém; Land Regularization

## 1. Introdução

Belém capital do Estado do Pará, fundada em 1616, consolidou-se como um dos principais centros urbanos da Amazônia e conhecida como a porta de entrada para a Região Amazônica, desempenhando papel estratégico como capital protagonista da região. O Município de Belém apresenta cerca de dois terços do seu espaço físico territorial formado por ilhas, o que influencia diretamente a gestão urbana, o acesso a serviços públicos e a ocupação do solo. A parte continental apresenta atualmente a sua capacidade de suporte saturada. O crescimento desordenado da cidade, marcado por um processo acelerado da verticalização em áreas centrais e até a primeira legal da cidade belenense e ainda, pela ocupação irregular das baixadas, trouxe grandes desafios ambientais e sociais, como a formação de ilhas de calor, alagamentos recorrentes e desigualdades na distribuição de infraestrutura e serviços públicos.

Neste cenário urbano complexo, o processo construtivo de lajes emerge como uma alternativa recorrente ao longo dos anos para famílias que buscam ampliar suas moradias em áreas densamente ocupadas independente de áreas centrais ou periféricas da cidade. Contudo, e contundente que a prática da construção de casas sobrepostas, quando realizada sem planejamento ou regularização, gera problemas estruturais, ambientais e jurídicos. A ausência de normas claras e de fiscalização adequada pode resultar em construções inseguras por não seguirem padrões técnicos de construção, sobrecarga da infraestrutura urbana e conflitos fundiários.

O problema norteador deste estudo sustenta-se na incompatibilidade entre o crescimento urbano desordenado nos distritos administrativos de Belém e a aplicação prática do direito de laje. Embora seja um instrumento jurídico previsto pela Lei nº 13.465/2017, sua

implementação enfrenta barreiras relacionadas à falta de regularização fundiária, à pressão sobre áreas de expansão, consolidadas, preservação ambiental e à ausência de políticas públicas eficazes para integrar a verticalização da área continental e insular a uma metodologia de planejamento urbano consciente das características geográficas do Município de Belém.

A análise do direito de laje na cidade de Belém realizado neste estudo se justifica pela necessidade de compreender como esta forma de moradia pode contribuir para a inclusão social da população belenense que apresenta elevados níveis de pobreza e a regularização fundiária é crucial para o desenvolvimento das relações socioambientais, sem comprometer o patrimônio histórico e ambiental da cidade presente em seus distritos administrativos. Diante da realidade de ocupações informais e da crescente demanda por moradia, torna-se essencial avaliar a aplicabilidade do conceito de direito de laje e seu aparato legal como mecanismo de justiça urbana, capaz de equilibrar o direito à moradia com a função social da propriedade e a proteção ecológica.

O estudo apresenta como objetivo geral "analisar a aplicação do direito de laje no município de Belém do Pará", identificando seus impactos sociais, urbanísticos e ambientais, bem como os desafios e oportunidades para sua efetiva implementação nos diferentes distritos administrativos.

A pesquisa se estrutura em uma trilha metodológica fundamentada em uma abordagem qualitativa e exploratória, na modalidade de investigação científica, pesquisa bibliográfica, que se baseia em consulta e análise de fontes secundárias, tais como: livros na área jurídica, artigos acadêmicos, teses, dissertações, periódicos e documentos disponíveis em meios físicos ou digitais. A pesquisa bibliográfica, propicia reunir, interpretar e sistematizar o conhecimento já produzido sobre o tema foco deste estudo.

De acordo com Teixeira (1998), a análise documental utilizada é imprescindível como instrumento de análise de fontes secundárias como estatutos, normas e outras formas de registros sobre o direito de laje, legislação urbanística e ambiental aplicável a Belém. A utilização desta técnica é ressaltada pela importância no processo de recolher, analisar e interpretar as contribuições das legislações já existentes relacionadas ao foco central do estudo.

O estudo utiliza técnica de análise de conteúdo conforme a definição de Bardin (2016), que significa realizar uma análise sistemática e objetiva do conteúdo de um conjunto de dados, buscando compreender o seu significado e identificar padrões ou tendências presentes nos dados. A tríade da trilha metodológica viabiliza realizar análise normativa das leis municipais,

como o Plano Diretor (Lei nº 8.655/1996 e alterações) e o Código de Posturas (Lei nº 7.400/1988); favorece o estudo territorial dos distritos administrativos, considerando suas características socioeconômicas, ambientais e patrimoniais, e propicia a interpretação crítica dos princípios constitucionais e urbanísticos que sustentam o direito de laje, em diálogo com a realidade local. Essa trilha metodológica permite compreender de forma integrada os aspectos jurídicos, sociais e ambientais envolvidos, oferecendo subsídios para políticas públicas voltadas à regularização fundiária e ao ordenamento urbano sustentável em Belém.

Neste estudo declaro que ferramentas de Inteligência Artificial Generativa foram utilizadas nas seguintes etapas: A Microsoft Copilot 365 e Perplexity.ai foram usadas para pesquisar legislação vigente sobre o assunto a nível federal e municipal, para serem utilizadas como subsídio para a construção da fundamentação teórica e análise da dinâmica de moradias sobrepostas no Município de Belém do Pará. A escolha dos documentos e legislações pertinentes analisadas pelos autores sobre o tema estão presentes nos tópicos: o direito de laje e o município de Belém e a legislação por distrito administrativo; o direito de laje e sua fundamentação constitucional, infraconstitucional, urbanística e ambiental.

## 2. Município de Belém do Pará: História, Território e Transformações Urbanas

A contextualização do Município de Belém, ressalta aspectos relevantes quanto ao processo de gestão do espaço físico territorial urbano do município, a sua divisão em distritos administrativos, além da compreensão da divisão das zonas territoriais existentes no município e informação sobre o sistema de planejamento e gestão do espaço urbano e rural de Belém, fundamentais ao processo de preparação e idealização do modelo de gestão municipal.

Assim, para que a gestão pública municipal seja bem-sucedida, é preciso observar as necessidades plurais do município, para que não aconteça que os objetivos buscados pelos servidores públicos, construtos da estrutura organizacional e dos munícipes, sejam diferentes dos traçados pela organização.

Belém do Pará foi fundada em 12 de janeiro de 1616 por Francisco Caldeira Castelo Branco, com o nome de Feliz Lusitânia. O povoado surgiu às margens da Baía do Guajará, como uma estratégia da Coroa Portuguesa para proteger a foz do Rio Amazonas contra invasores estrangeiros. Com o tempo, o nome evoluiu para Santa Maria de Belém do Grão-Pará, e depois simplesmente Belém. A cidade de Belém, é considerada cidade polo da Região

Norte. Este fato deve-se, ao seu papel de principal espaço físico-territorial construído da Região Metropolitana de Belém. Encontra-se situada à cerca de 1.600 Km ao norte de Brasília, distante do Oceano Atlântico por aproximadamente 130 Km, localizada de acordo com os seguintes pontos cardeais: 28 º de latitude sul e a 48 º 29' de longitude oeste.

O Município de Belém ocupa uma área de 505,8231 km² de terras planas aluvionais, circundadas por uma complexa rede hidrográfica constituídas por bacias, igarapés e furos. Apresenta-se à 14 metros acima do nível do mar, situada em plena faixa equatorial. A maior parte de sua área urbana consolidada (parte histórica), está construída em uma ponta de terra comprimida a oeste, limitada pela Baía do Guajará, no encontro entre o Rio Pará com o Rio Guamá.

A cidade de Belém, paradoxalmente, não está localizada às margens do principal rio da região, o Amazonas. Mas justamente por este fato o seu sistema hidroviário é relativamente independente do rio-mar, o que lhe propicia uma certa facilidade de acesso ao oceano e ao resto do continente. Em decorrência deste fato, o Município de Belém possui inúmeras vantagens competitivas para a aquisição, comercialização e transporte marítimos de produtos da região.

É importante ressaltar um fator interessante com relação ao aspecto físico-territorial da capital paraense que é constituído por dois-terços de seu território formado por ilhas. A maioria, porém, permanece selvagem e desabitada; outras concentram populações escassas que desenvolvem um ritmo de vida assemelhado ao dos povos da floresta, ou seja, mantém as características do caboclo paraense.

O município de Belém é considerado um dos principais centros urbanos da Amazônia, exercendo papel estratégico como porta de entrada para a região. Com população estimada em cerca de 1,4 milhão de habitantes (IBGE, 2022), representa aproximadamente 16% da população do estado do Pará, que soma 8,66 milhões de pessoas. Essa concentração populacional e sua relevância econômica e cultural produzem reflexos diretos na estruturação sociopolítica e econômica da cidade. Evidencia um perfil no qual tem-se um centro urbano adensado, ocupado principalmente pelas populações de Classe social (faixa de renda) média e alta, contrastando com uma periferia dispersa, onde encontra-se as populações de classe social pobre de baixa renda.

Assim, o centro da cidade que fica na Primeira Légua Patrimonial do município, é a área mais dinâmica. É nesta área que se encontra os principais equipamentos de educação, saúde, comércio, serviços, lazer e recreação; os lugares de trabalho mais significativos; o agrupamento

de edificações verticalizantes utilizados pela população de maior poder aquisitivo. Observa-se na cidade de Belém que tanto na Primeira Légua Patrimonial, como na área de transição o processo de verticalização vem tornando-se cada vez mais intensificado, acarretando para o município como um todo, problemas ambientais gravíssimos.

Um dos principais problemas ocasionados por este processo de verticalização descontrolado segundo Castro Filho (1991), é referente as consequências climáticas, oriundas da estrutura de concreto dos prédios, que dificultam o fluxo das correntes de ar, e assim, podendo levar a cidade belenense a uma enorme ilha de calor.

A sede municipal de Belém, Município núcleo da Região Metropolitana de Belém, foco central deste estudo, apresenta de acordo com Teixeira (1998) as seguintes coordenadas: 01º 27'21" de latitude Sul e 48º30'15" de longitude Oeste de Greenwich. O município de Belém do Pará, tem aproximadamente 505,8231 km² sendo esta área formada por duas regiões sendo uma continental contendo 173,7864 Km² que corresponde a (34,36%), e outra insular com 332,0367 Km², que corresponde a (65,64%), formada por 43 ilhas; informações estas obtidas através de imagens de satélite LANDSAT TM-5, que possibilitam apresentar geograficamente a distribuição das ilhas no Município de Belém do Pará da seguinte maneira físico-espacial:

Ilhas do Norte: Esta área é formada por 15 ilhas, sendo que 6 destas não apresentam denominação específica (sem nome). As demais são denominadas de: Mosqueiro, Pombas, Maracujá, Papagaio, Maruim I, Maruim II, Canuari, Conceição, São Pedro.

Ilhas do Centro Leste: Esta área é composta por 3 ilhas que são denominadas de: Caratateua (Outeiro ou Barreiras), Santa Cruz e Viçosa.

Ilhas do Extremo Oeste: Esta área apresenta 17 ilhas, sendo que existem 5 destas sem denominação específica (sem nome). As demais são denominadas de: Tatuoca, Cotijuba, Coroinha/Nova/Croinha, Jutuba, Urubuoca/Paquetá-Açu, Fortim/Barra, Fortinho, Patos/Nova/Mirim, Papagaios/Urubuoca/Jararaca, Cruzador, Barra/Patos/Jararaquinha, Redonda/Jararaca/Longa.

Ilhas do Sul: Esta área é constituída por 8 ilhas, sendo que apenas 1 ilha não apresenta denominação específica (sem nome). As demais são denominadas de: Patos, Cintra/Maracujá, Marineira/Combú, Murutura/Murutucu, Paulo da Cunha/Grande, Poticarvônia/Ilhinha, Negra.

É importante ressaltar que uma mesma ilha pode ter mais de um nome segundo as instituições nelas interessada. Além deste aspecto, é de extrema importância enfatizar que as áreas das ilhas podem apresentar medidas discrepantes para menor, uma vez que estas sofrem a influência do fenômeno das marés. Fato este que pode levar na preamar as ilhas apresentarem uma supressão dos valores reais dessas medidas.

O município tem como população residente de acordo com informações obtidas junto ao IBGE do Censo de 2022 de aproximadamente 1.303.403 habitantes. Como o IBGE ainda não publicou no Censo 2022 a distribuição oficial da população por distrito ou por áreas continental e insular, se apresenta uma estimativa da distribuição físico-espacial aplicando percentuais de DO Censo de 2010 à população total de 2022, de acordo com as regiões continental e insular são de:

Mapa 01: Distribuição Físico espacial da População Belenense




Fonte: Teixeira, (1998)

No município de Belém, a topografia é considerada pouco variável e baixa, atingindo apenas 25 metros na Ilha de Mosqueiro, como o ponto de altitude máxima, sendo que as cotas mais baixas chegam a 4 metros nas áreas de baixadas. O relevo apresenta-se plano com um a suave ondulação na forma de baixo platôs, sem escapamentos, exceto na área próxima do litoral.

Geologicamente no município ocorre uma predominância de terrenos sedimentares do grupo barreiras (formação Ater do Chão) oriundo do terciário, que são ocasionalmente margeados por faixas de sedimentos do quartenário, constituídas por aluviões, cascalhos, areias e argilas, que estão sujeitos a influência de inundações fluviopluviais periódicas ou permanentes.

O clima do município é quente e úmido, pertencendo à zona climática Afi (classificação Köppen), coincidindo com o clima de floresta tropical úmida, com ausência de estação fria. A precipitação anual fica em torno de 2.800 mm/ano, com maior frequência do período chuvoso exatamente de janeiro a junho. A temperatura média é de 26ºC, com máxima de 34ºC e a mínima de 18ºC, apresentando uma umidade relativa do ar de 85%.

Os ventos predominantes anualmente em Belém, apresentam as seguintes característica: pela manhã e noite são de direções próximas de leste, já pela parte da tarde são de direções próximas de norte, o leva a analisar que na média geral, pode-se dizer que os ventos são oriundos da direção noroeste.

A cidade de Belém, em decorrência de suas características e peculiaridades geográficas, está permanentemente sujeita a problemas de ordem natural (inundações) diretamente relacionados à elevação dos índices pluviométricos e do nível das águas da baía do Guajará e dos rios e igarapés que formam a estrutura do lençol superficial.

Este fato, evidencia que ao longo do tempo, o crescimento desordenado porque a cidade de Belém passou contribuiu e continua contribuindo para a ocupação das baixadas, áreas que, devido estarem localizadas abaixo da cota 4m, ficam permanentemente ou temporariamente alagadas, no decorrer do período de maior intensidade de chuvas.

Observa-se que na parte continental da cidade, nas cotas inferiores a 4 metros encontram-se os terraços aluvionares, que apresentam uma formação típica de várzea consideradas como alta, baixa e igapós.

Estas características viabilizam a formação de bacias hidrográficas onde as principais são: do Una, da Estrada Nova, do Tucunduba, das Armas, do Reduto, do Comércio, do Tamandaré. Além dessas, existem outras bacias como a do Murutucum, Val-de-Cães, Bosquinho, Paracuri, Maguari e Aurá, que segundo a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP ainda foram realizados estudos técnicos mais profundos sobre os impactos ambientais causados pela degradação de sua biodiversidade.

Com suas 42 ilhas o município de Belém é quase um arquipélago, teve o seu processo de ocupação predominantemente nas ilhas de Mosqueiro e Caratateua, tendo como as principais ilhas da área insular.

A capital belenense possui uma configuração geográfica singular, seu território é composto por uma área continental e uma área insular, que inclui 42 ilhas, representando cerca

de 65% do território municipal. Essa divisão influencia diretamente a gestão urbana, o acesso a serviços públicos, a mobilidade da população e o processo de verticalização.

A cidade de Belém teve o seu processo de crescimento desordenado. Este fato ocasionou a expansão do tecido urbano com grandes desigualdades tais como concentração de atividades comerciais, serviços, equipamentos urbanos, serviços públicos, serviços sociais. na primeira légua patrimonial.

Como reflexo da conjuntura formada tem-se um elevado contingente de ambulantes na área central da cidade, ocupação desenfreada das áreas alagáveis, especialmente as baixadas pelas camadas de baixa renda, constituindo aglomerados de habitações subnormais cujo único atrativo é a proximidade dos benefícios existentes na parte central.

## 3. O Direito de Laje e o Município de Belém e a Legislação Por Distrito Administrativo

O Município de Belém, capital do Estado do Pará, apresenta uma configuração urbana marcada pela diversidade de usos do solo, pela expansão periférica e pela presença de áreas históricas e de preservação ambiental. Essa heterogeneidade se reflete nos oito distritos administrativos, cada qual com características próprias de ocupação, adensamento populacional e vocações econômicas.

Nesse contexto, o direito de laje, surge como um instrumento jurídico essencial para a regularização fundiária urbana. Ele permite que construções sobrepostas em um mesmo terreno sejam registradas como unidades autônomas, garantindo segurança jurídica às famílias, ampliando o acesso ao crédito e promovendo a valorização imobiliária.

Em Belém, a aplicação do direito de laje dialoga diretamente com a legislação municipal de uso e ocupação do solo, que organiza a regionalização administrativa da cidade.

### 3.1. Áreas Territoriais do Município de Belém e sua divisão

O território do município de Belém apresenta os seguintes distritos administrativos, que podem ser observados no Mapa do Município de Belém a seguir

Mapa 02: Áreas territoriais do Município de Belém e sua divisão




Fonte: Composição criada pelos autores, 2025.

Para fins de operacionalização das atividades municipais como administrativas, ficais e de ocupação e uso do solo, é configurado em distritos constituído pelas seguintes áreas:

Belém - DABEL

Guamá - DAGUA

Sacramenta - DASAC

Entroncamento - DAENT

Benguí DABEN

Icoaraci - DAICO

Outeiro e - DAOUT

Mosqueiro - DAMOS.

De acordo com o projeto de lei complementar de controle urbanístico (1997), os distritos de Belém, Guamá, Sacramenta, Entroncamento, Benguí e Icoaraci, compõe a parte continental do município; enquanto os distritos de Outeiro e Mosqueiro constituem a parte insular. Assim, tem-se que as áreas territoriais do município apresentam a seguinte divisão:

Zona Urbana

Zona de expansão Urbana

Zona de Interesse Urbano Especial

Zona Rural

As Zonas Urbanas e de Expansão Urbana fazem parte da do território continental que é constituído de Zonas Ordinárias (ZO). Estas se subdividem em:

Zonas Habitacionais (ZH): estas se caracterizam pela predominância da utilização do espaço para uso habitacional e apresentam a sua divisão de acordo com as características de adensamento e ocupação desejados pela gestão municipal;

Zonas de Uso Misto (ZUM): estas se caracterizam por uma diversidade de usos como habitacional, comercial e de serviços. Devido este fato apresentam – se divididas de acordo com as características de adensamento, porte e natureza do comércio e serviços desejados;

Zonas de Serviços (ZS): caracterizam-se pela predominância nestas zonas de serviços de uso da coletividade/sociedade, cultural, de lazer e turismo;

Zonas de Preservação Ambiental (ZPA): constituídas por zonas consideradas pelo município, devido a presença de elementos de interesse de preservação;

Zonas Industriais (ZI): caracterizam-se pelo predomínio de uso praticamente industrial.

Além das Zonas Ordinárias as Zonas Urbanas e de Expansão Urbana apresentam Zonas Especiais que se caracterizam como de extrema importância, devido serem destinadas a fatores social, cultural ou ambiental para a gestão da cidade. As Zonas Especiais desta forma dividem-se em:

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Zonas Especiais de Preservação (ZEP)

As Zonas Especiais de Interesse Social existentes nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana, são aquelas consideradas destinadas principalmente a produção e manutenção de habitação popular.

As Zonas Urbanas e de Expansão Urbana definidas como zonas especiais de preservação, deve-se a existência de elementos considerados de interesse coletivo de

preservação, manutenção e recuperação do patrimônio histórico, paisagístico, cultural e ambiental as zonas que apresentam as seguintes características:

Zonas Especiais de Preservação do patrimônio Histórico - Edificações e conjuntos urbanos considerados pelo município como de valor histórico, paisagístico e de cunho cultural;

Zonas Especiais de Preservação do patrimônio Ambiental - Sítios, reservas florestais, bosques, parques e praças de interesse paisagístico ou ambiental.

As Zonas de Interesse Urbano Especial fazem parte da do território continental que é constituído por áreas referentes à preservação ambiental, ao Parque Ambiental de Belém, centros de pesquisa e ensino e a áreas especificamente destinadas ao lançamento, tratamento e reciclagem dos resíduos sólidos e seu entorno imediato.

A Zona Rural faz parte do território insular e adjacências da cidade. É constituído por áreas destinadas às atividades primárias de produção de alimentos, hortigranjeiros, pecuária, bem como às atividades de reflorestamento, proteção ambiental e de mineração.

Além destes fatores é ressaltado quanto produção rural a pesca artesanal, devido ser uma vocação natural, em decorrência de seu contexto físico espacial.

Observa-se desta forma, que o processo de uso e ocupação do solo do município de Belém ocorreu principalmente na porção continental, onde tem-se um destaque especial para Icoaraci, que significa em tupi-guarani "frente para o sol" ou como alguns preferem chamá-la de Vila Sorriso. Icoaraci é o maior centro produtor de artesanato em cerâmica marajoara e tapajônica, que pode ser adquirido dos próprios artesãos ou visto no Museu do Artesanato.

A gestão do espaço físico territorial do Município de Belém é realizada de acordo com a Lei nº 7682/94que dispõe sobre a regionalização administrativa do município de Belém, delimitando os respectivos espaços territoriais dos distritos administrativos e dá outras providências.

A seguir está um quadro com os oito Distritos Administrativos do município de Belém, seus bairros correspondentes e o nível de direito de laje permitido conforme o Plano Diretor Municipal (Lei 8.655/1996 e alterações posteriores) e normas complementares.

Quadro 01: Distritos Administrativos e o Direito de Laje.

| Distrito Administrativo | Bairros Principais | Direito de Laje |
|---|---|---|
| **Belém (DABEL)** | Batista Campos, Campina, Cidade Velha, Nazaré, Reduto, São Brás, Marco, Umarizal, Centro | ZR-1: permitido até 2 pavimentos (térreo + 1 laje) em área consolidada; ZR-2 (Centro histórico) tem incentivo à preservação, exigindo projeto especial para laje adicional. |
| **Benguí (DABEN)** | Benguí, Cabanagem, Coqueiro, Parque Verde, Pratinha, São Clemente, Tapanã, Una | ZR-1: até 2 pavimentos; áreas de expansão (Tapanã, Parque Verde) ZR-3 permitem até 3 pavimentos com laje. |
| **Entroncamento (DAENT)** | Águas Lindas, Aurá, Castanheira, Curió-Utinga, Guanabara, Mangueirão, Marambaia, Souza, Val-de-Cans, Universitário, Entroncamento | ZR-1 nas zonas centrais: 2 pavimentos; ZR-4 nas áreas rurais (Val-de-Cans, Aurá): apenas habitações térreas, laje mediante estudo técnico e aprovação do CDU. |
| **Guamã (DAGUA)** | Canudos, Condor, Cremação, Guamá, Jurunas, Montese (Terra Firme) | ZR-1 para curtos adensamentos; Guamá e Jurunas têm ZR-3 (até 3 pavimentos + laje). Necessário recuo mínimo lateral para laje complementar. |
| **Icoaraci (DAICO)** | Águas Negras, Agulha, Campina de Icoaraci, Cruzeiro, Maracacueira, Paracuri, Parque Guajará, Ponta Grossa, Tenoné | ZR-2: até 3 pavimentos; áreas de interesse histórico (centro de Icoaraci) ZR-1 com condicionantes patrimoniais para lajes acima de 1º pavimento. |
| **Mosqueiro (DAMOS)** | Mosqueiro, Baía do Sol, Ariramba, Murubira, Natal do Murubira, Paraíso, Sucurijuquara, Porto Arthur, Praia Grande | Zona Turística (ZT): térreo + mezanino; edificações com laje precisam respeitar taxa máxima de ocupação de 30% do lote e gabarito de 6 m. |
| **Outeiro (DAOUT)** | Água Boa, Brasília, Itaiteua, São João do Outeiro | ZR-4: apenas pavimento térreo; laje só em situação de ampliação com recuos aumentados e estudo de impacto ambiental (IGA). |
| **Sacramenta (DASAC)** | Barreiro, Fátima, Maracangalha, Miramar, Pedreira, Sacramenta, Telégrafo | ZR-1 para núcleos consolidados (Barreiro, Fátima): laje até 2 pavimentos; ZR-3 em áreas novas (Maracangalha, Miramar): laje até 3 pavimentos. |

Fonte: Composição criada pelos autores, 2025.

Para cada Distrito Administrativo de Belém, estão mapeadas as zonas de uso segundo o Plano Diretor (Lei nº 8.655/1996 e alterações) e as exigências urbanísticas para implantação de laje, incluindo gabarito máximo de altura, recuos e documentos obrigatórios. As zonas ZR-1, ZR-2, ZR-3, ZR-4 e ZT (Zona Turística) são definidas pelo Plano Diretor Urbano do Município de Belém (Lei Municipal nº 8.655/1996, alterada pelas Leis nº 9.453/2019 e 10.123/2021), que estabelece o coeficiente de aproveitamento máximo, gabarito de altura e as restrições para construção de laje.

As regras gerais de zoneamento e ocupação de solo encontram-se na Lei Municipal nº 8.655/1996 (Plano Diretor) e suas atualizações, e as normas técnicas de edificação estão na Lei nº 7.400/1988 (Código de Posturas – Edificações).

A caracterização dos usos do solo por distrito em Belém revela uma cidade heterogênea e complexa, na qual centralidades históricas convivem com periferias de urbanização autoconstruída e áreas ambientais sensíveis. Essa diversidade exige que instrumentos como o direito de laje sejam territorializados, articulando inclusão habitacional, preservação cultural e proteção ecológica (SILVA, 2019; MARICATO, 2011).

Em termos jurídicos, a aplicação do direito de laje deve observar os princípios constitucionais da função social da propriedade, o direito à moradia e a política urbana municipal, em sintonia com o Estatuto da Cidade e com o Plano Diretor (Brasil, 1988; Brasil, 2001; Belém, 2009).

Segundo Villaça (2001), os padrões de uso do solo são tanto expressão de forças de mercado quanto da ação estatal. Em áreas centrais e tombadas, a laje enfrenta restrições legais por tutela do patrimônio; em áreas densas e consolidadas, pode apoiar o adensamento habitacional sem expansão horizontal, desde que compatível com infraestrutura e saneamento (Rolnik, 2009; Fernandes, 2011). Em zonas costeiras, insulares e de manguezais, prevalecem condicionantes ambientais e limites à verticalização (Machado, 2018).

Cada subseção organiza, conforme normas acadêmicas, os bairros listados por categoria de uso do solo: residencial, comercial, industrial, uso misto, preservação e expansão urbana.

Os distritos administrativos de Belém apresentam bairros com predominância de usos diferenciados (residencial, comercial, industrial, misto, preservação e expansão). O direito de laje, previsto na Lei nº 13.465/2017, aplica-se em todos os distritos como instrumento de regularização fundiária, permitindo a formalização de construções sobrepostas em áreas urbanas.

O quadro a seguir apresenta uma síntese relacionado aos principais pontos de observação na gestão do espaço físico territorial e ocupação do solo.

Quadro 02: Uso do Solo por Distrito Administrativo de Belém.

| Distrito | Bairros principais | Residencial | Comercial | Industrial | Uso misto | Preservação | Expansão |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **DABEL (Belém)** | Batista Campos, Nazaré, Campina, Cidade Velha, Umarizal, Marco | Batista Campos, Nazaré, Umarizal | Campina, Reduto | — | São Brás, Marco | Cidade Velha (patrimônio histórico) | Limitada |
| **DAGUA (Guamá)** | Guamá, Terra Firme, Jurunas, Canudos, Condor | Guamá, Terra Firme | Jurunas | — | Canudos, Condor | Áreas ribeirinhas | Terra Firme |
| **DAENT (Entroncamento)** | Castanheira, Curió-Utinga, Guanabara, Águas Lindas, Aurá | Guanabara, Águas Lindas | Castanheira | Aurá | Curió-Utinga | Utinga (mananciais) | Aurá |
| **DABEN (Benguí)** | Benguí, Tapanã, Pratinha, Parque Verde | Benguí, Pratinha | Parque Verde | — | Tapanã | — | Tapanã |
| **DAICO (Icoaraci)** | Campina de Icoaraci, Paracuri, Agulha, Coqueiro, Maracacuera | Agulha, Coqueiro | Campina de Icoaraci | Paracuri (cerâmica) | Maracacuera | Áreas costeiras | Limitada |
| **DAOUT (Outeiro)** | São João do Outeiro, Itaiteua, Vila, Praia Grande | São João do Outeiro | Vila | — | Itaiteua | Praia Grande (faixa costeira) | Periferias |
| **DAMOS (Mosqueiro)** | Carananduba, Murubira, Marahú, Baía do Sol, Chapéu Virado | Carananduba, Murubira | Chapéu Virado (turismo) | — | Baía do Sol | Marahú (praias e manguezais) | Áreas turísticas |
| **DASAC (Sacramenta)** | Sacramenta, Pedreira, Telégrafo, Fátima, Miramar | Fátima, Miramar | Pedreira | — | Sacramenta, Telégrafo | — | Limitada |

Fonte: Composição criada pelos autores, 2025.

3.2. Direito de Laje em Belém

O direito de laje (Lei nº 13.465/2017 e art. 1.510-A do Código Civil) é aplicável em todos os distritos de Belém, com impactos diferentes:

Áreas centrais (DABEL, DASAC): regulariza construções sobrepostas em bairros consolidados, como Campina e Pedreira.

Áreas periféricas (DAGUA, DABEN, DAENT): garante segurança jurídica a famílias em ocupações adensadas (ex.: Terra Firme, Benguí, Aurá).

Distritos insulares (DAICO, DAOUT, DAMOS): permite formalizar moradias sobrepostas em áreas de expansão urbana e turística.

Benefícios gerais:

Registro de unidades autônomas em cartório.

Acesso a crédito e valorização imobiliária.

Redução de conflitos fundiários.

Inclusão social em áreas de vulnerabilidade.

A inserção sistemática dos bairros em categorias de uso do solo por distrito permite desenhar uma matriz de aplicabilidade do direito de laje em Belém. Em distritos centrais e protegidos (DABEL), há restrições patrimoniais. Em malhas densas e populares (DABEN; DAGUA), a laje é instrumento potente de inclusão e regularização. Em frentes insulares e costeiras (DAOUT; DAMOS; DAICO), prevalecem condicionantes ambientais e limites à verticalização. Em eixos de expansão e logística (DAENT), a laje pode mitigar expansão horizontal, desde que compatível com infraestrutura.

Do ponto de vista acadêmico e normativo, o direito de laje deve ser operacionalizado como política de justiça urbana e socioambiental, alinhando princípios constitucionais, diretrizes do Estatuto da Cidade e instrumentos do Plano Diretor, com atenção ao licenciamento e à proteção de bens culturais e naturais (Silva, 2019; Fernandes, 2011; Machado, 2018).

Essa leitura territorial reforça que o direito de laje não é uniformemente aplicável; deve ser calibrado pelos instrumentos do plano diretor, pelo zoneamento e pelos regimes de proteção específicos, em consonância com a função socioambiental da cidade (Brasil, 2001; Belém, 2009).

Assim, a síntese da Discussão sobre as implicações para o direito de laje são:

Compatibilização normativa:Em DABEL, a tutela patrimonial impõe condicionantes à laje; intervenções devem seguir diretrizes de preservação e controle estético (Rolnik, 2009).

Adensamento em malha consolidada: Em DABEN e DAGUA, a laje pode ampliar a moradia formal sem expansão territorial, exigindo políticas de saneamento e infraestrutura (Fernandes, 2011; Silva, 2019).

Limites ambientais: Em DAICO, DAOUT e DAMOS, a laje depende de licenciamento, respeito a APPs e capacidade de suporte ecológico (Machado, 2018).

Eixos de expansão: Em DAENT, a laje pode reduzir pressão por loteamentos periféricos, articulando-se com mobilidade e logística (Rolnik, 2009).

Desta forma, é fundamental apresentar os procedimentos de uso do solo em Belém.

Quadro 03: Uso do Solo por Distrito Administrativo de Belém e o gabarito de altura

| Distrito | Zonas de Uso | Gabarito Máx. (altura/pav.) | Recuos mínimos (frontal/lateral/fundos) | Documentação e condicionantes SEMURB |
|---|---|---|---|---|
| **Belém (DABEL)** | ZR-1 / ZR-2* | ZR-1: 8 m (2 pav.)<br>ZR-2: 12 m (3 pav.) | 3 m / 1,5 m / 1 m | – Projeto arquitetônico com ART/RRT*<br>– Alvará de construção<br>– Anotação de responsabilidade técnica<br>– Cond. Centro Histórico: aprovação de Departamento de Patrimônio |
| **Benguí (DABEN)** | ZR-1 / ZR-3 | ZR-1: 8 m (2 pav.)<br>ZR-3: 15 m (4 pav.) | 5 m / 2 m / 1 m | – Projeto com ART/RRT<br>– Alvará municipal<br>– Memorial de cálculo estrutural para laje adicional |
| **Entroncamento** | ZR-1 / ZR-4** | ZR-1: 8 m (2 pav.)<br>ZR-4: 6 m (1 pav.) | 4 m / 1,5 m / 1 m | – Projeto com ART/RRT<br>– Autorizações ambientais para ZR-4 (rústicas/rurais)<br>– Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em áreas de expansão |
| **Guamá (DAGUA)** | ZR-1 / ZR-3 | ZR-1: 8 m (2 pav.)<br>ZR-3: 15 m (4 pav.) | 4 m / 1,5 m / 1 m | – Projeto com ART/RRT<br>– Alvará de construção<br>– Declaração de viabilidade de acesso independente à laje |
| **Icoaraci** | ZR-1*** / ZR-2 | ZR-1: 8 m (2 pav.)<br>ZR-2: 12 m (3 pav.) | 5 m / 2 m / 1 m | – Projeto com ART/RRT<br>– Em área tombada: licença do IPHAN/SEMMA<br>– Alvará da SEMURB |
| **Mosqueiro** | ZT (Turística) | 6 m (térreo + mezanino) | 3 m / 2 m / 1 m | – Projeto com ART/RRT<br>– Licença ambiental da SEMMA<br>– Alvará de obra com condicionante de taxa de ocupação ≤ 30% do lote |
| **Outeiro** | ZR-4 | 6 m (1 pav.) | 5 m / 2 m / 2 m | – Projeto com ART/RRT<br>– Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para ampliação<br>– Alvará condicionado a laudo de solo |
| **Sacramenta** | ZR-1 / ZR-3 | ZR-1: 8 m (2 pav.)<br>ZR-3: 15 m (4 pav.) | 4 m / 1,5 m / 1 m | – Projeto com ART/RRT<br>– Alvará de construção<br>– Memorial descritivo de fundações, quando houver sobrecarga de lajes adicionais |

para lajes.

Fonte: Composição criada pelos autores, 2025.

Assim, compreende-se que o direito de laje se apresenta como mecanismo de justiça social e de ordenação urbana, desde que articulado com o planejamento urbano e a legislação ambiental. A aplicação do direito de laje em Belém deve ser diferenciada por distrito, respeitando as peculiaridades e especificidades urbanísticas, ambientais e patrimoniais.

## 4. O Direito de Laje e sua Fundamentação Constitucional, Infraconstitucional, Urbanística e Ambiental

A introdução no ordenamento jurídico brasileiro o direito de laje pela Lei nº 13.465/2017 e pelo artigo 1.510-A presente no Código Civil de 2002, amparado à luz dos fundamentos constitucionais da CRFB/1988, legislação infraconstitucional direcionada ao direito urbanístico e ambiental, representa um avanço no processo de regularização fundiária urbana, permitindo a formalização de moradias sobrepostas em áreas consolidadas e direcionando também a dinâmica de autoconstrução.

Embora na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não se encontre menção expressa ao instituto direito de laje, sua legitimidade decorre de princípios constitucionais relacionados à propriedade, à função social e ao direito à moradia (Brasil, 1988). Assim, se compreende que a relevância do direito de laje está diretamente vinculada à efetivação do direito à moradia e à função social da propriedade, princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Desta forma, se considera de suma importância buscar analisar os fundamentos constitucionais da CRFB/1988, presentes no artigo 5º em seu inciso XXIII referente a função social da propriedade e o artigo 6º que evidencia o direito à moradia que legitimam o direito de laje. Com relação com o direito urbanístico e ambiental, bem como sua aplicação prática no município de Belém, especialmente no contexto dos Distritos Administrativos enfatiza-se o artigo 182 que trata da política urbana e reforma urbana.

Assim, se compreende que esta base constitucional fundamental para a regularização fundiária e a utilização da laje como instrumento jurídico na gestão do espaço físico territorial do Município de Belém.

### 4.1. Direito de Propriedade e Função Social

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), assegura ao brasileiro o direito de propriedade conforme o art. 5º, inciso XXII, mas condiciona seu exercício à função social de acordo com art. 5º, inciso XXIII. Esses dispositivos fornecem a base para a criação de novos direitos reais, como o direito de laje, que deve atender não apenas ao interesse individual, mas também ao coletivo (Silva, 2019). Além disso, o artigo 170 da Constituição, ao tratar sobre princípios como da ordem econômica, fundamenta a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, princípios que defendem políticas de regularização fundiária. A transparência administrativa, prevista no inciso V do mesmo artigo, reforça a necessidade de publicidade nos processos de registro e titulação de lajes (Brasil, 1988). Veja a síntese na tabela a seguir:

Quadro 04 – Dispositivos constitucionais sobre propriedade e função social

| Artigo | Dispositivo | Relevância para o Direito de Laje |
|---|---|---|
| **Art. 5º, XXII** | "é garantido o direito de propriedade" | Confere a base constitucional para a criação de direitos reais como a laje |
| **Art. 5º, XXIII** | "a propriedade atenderá a sua função social" | Imposição de que toda propriedade (incluindo unidades de laje) cumpra função social |
| **Art. 170, caput** | "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, [...]" | Princípios que amparam iniciativas de regularização fundiária |
| **Art. 170, V** | "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, [...]" | Transparência em processos de registro e regularização urbana |

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

4.2. Direito à Moradia e Políticas Urbanas

O direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição, é um dos pilares que sustentam a regularização fundiária e a implementação do direito de laje. A política urbana, de competência municipal (art. 182, caput), deve ser executada com a participação da comunidade, utilizando instrumentos como o plano diretor e a concessão de direito real de uso (art. 182, §1º). O artigo 183, por sua vez, estabelece a usucapião especial urbano, que pode complementar a titulação de áreas ocupadas, reforçando a função social da propriedade e a inclusão habitacional (Fernandes, 2011). Veja a síntese na tabela a seguir:

Quadro 05 – Dispositivos constitucionais sobre moradia e política urbana

| Artigo | Dispositivo | Relevância para o Direito de Laje |
|---|---|---|
| **Art. 6º** | "São direitos sociais: [...] moradia" | Insere a moradia como direito social, base para programas de regularização |
| **Art. 182 caput** | "A política de desenvolvimento urbano [...] será executada pelo Município, [...] com o auxílio da comunidade" | Estabelece a competência municipal para planejar e regularizar lajes |
| **Art. 182, §1º** | "As diretrizes da política urbana serão estabelecidas pelo plano diretor [...]" | Prevê instrumentos de intervenção urbana, incluindo regularização fundiária |
| **Art. 183** | "Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 $m^2$ [...] adquirirá o domínio" | Usucapião especial urbana como meio complementar de titulação |

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

4.3. Competência e Instrumentos de Regularização

A competência comum da União, Estados e Municípios para proteger o patrimônio urbano e ambiental (art. 23, XI) evidencia a necessidade de integração entre políticas habitacionais e ambientais. Ademais, o artigo 84, IV, ao permitir a edição de medidas provisórias sobre direitos reais, foi o fundamento para a edição da MP 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017.

Os princípios da administração pública (art. 37, caput) orientam a aplicação das normas de regularização fundiária, garantindo legalidade, moralidade e eficiência nos processos administrativos (Brasil, 1988).

Quadro 06– Princípios da Administração Pública (art. 37, caput, CF/88) e sua aplicação na regularização fundiária.

| Princípio Constitucional | Definição Jurídica | Aplicação na Regularização Fundiária e Direito de Laje |
|---|---|---|
| **Legalidade** | A Administração só pode agir conforme a lei, diferentemente do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe. | Garante que os processos de regularização de lajes sigam estritamente a legislação (Lei nº 13.465/2017, Código Civil, Estatuto da Cidade), evitando arbitrariedades. |
| **Impessoalidade** | Os atos administrativos devem visar ao interesse público, sem favorecimentos ou perseguições pessoais. | Assegura que a concessão de títulos de laje e a análise de projetos sejam feitas de forma objetiva, sem discriminação entre beneficiários. |
| **Moralidade** | Exige conduta ética, honesta e compatível com os valores sociais da Administração. | Impede práticas de corrupção ou favorecimento em processos de regularização fundiária, garantindo justiça social. |
| **Publicidade** | Os atos administrativos devem ser transparentes e acessíveis à sociedade. | Obriga a divulgação de editais, cadastros e critérios de seleção em programas de regularização de lajes, permitindo controle social. |
| **Eficiência** | A Administração deve buscar resultados com qualidade, rapidez e menor custo. | Exige que os processos de regularização fundiária sejam céleres, eficazes e com uso racional de recursos, ampliando o acesso à moradia formal. |

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, caput.

Como destaca José Afonso da Silva (2019), os princípios do art. 37 da CF/88 funcionam como parâmetros de legitimidade e validade dos atos administrativos.

No contexto da regularização fundiária, eles asseguram que a implementação do direito de laje ocorra de forma transparente, ética e eficiente, garantindo a efetividade do direito à moradia e a função social da propriedade.

O quadro comparativo entre os princípios da administração pública (art. 37, caput, CF/88) e a forma como eles se materializam no Plano Diretor de Belém (LC 122/2009). Isso ajuda a visualizar como os princípios constitucionais orientam a prática administrativa e

urbanística no município, especialmente no contexto da regularização fundiária e do direito de laje.

Quadro 07– Quadro Comparativo – Princípios da Administração Pública (CF/88, art. 37) e o Plano Diretor de Belém (LC 122/2009).

| Princípio Constitucional (CF/88, art. 37) | Definição Jurídica | Aplicação na Regularização Fundiária e Direito de Laje | Instrumentos no Plano Diretor de Belém (LC 122/2009) |
|---|---|---|---|
| **Legalidade** | A Administração só pode agir conforme a lei. | Garante que a regularização de lajes siga a legislação (Lei nº 13.465/2017, Estatuto da Cidade, Código Civil). | Normas de parcelamento, uso e ocupação do solo (arts. 6º–7º). |
| **Impessoalidade** | Atos administrativos devem visar ao interesse público, sem favorecimentos. | Assegura que a titulação de lajes seja feita de forma objetiva, sem discriminação entre beneficiários. | Procedimentos de consulta pública e critérios técnicos de zoneamento (arts. 4º–5º). |
| **Moralidade** | Exige conduta ética e compatível com valores sociais. | Impede práticas de corrupção ou favorecimento em processos de regularização fundiária. | Regras de transparência e controle social na revisão do Plano Diretor (arts. 4º–5º). |
| **Publicidade** | Atos administrativos devem ser transparentes e acessíveis. | Obriga a divulgação de editais, cadastros e critérios de seleção em programas de regularização de lajes. | Acesso público às informações urbanísticas e cadastrais no portal da prefeitura (art. 5º, XVI). |
| **Eficiência** | A Administração deve buscar resultados com qualidade, rapidez e menor custo. | Exige que os processos de regularização fundiária sejam céleres e eficazes, ampliando o acesso à moradia formal. | Instrumentos como IPTU progressivo no tempo e outorga onerosa do solo (arts. 147–153). |

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil (1988); Belém (LC 122/2009).

Como destaca Silva (2019), os princípios do art. 37 da CF/88 funcionam como parâmetros de legitimidade e validade dos atos administrativos. No caso da regularização fundiária em Belém, esses princípios se concretizam em instrumentos do Plano Diretor, que garantem transparência, eficiência e justiça social na implementação do direito de laje.

### 4.4. Relação com o Plano Diretor de Belém

O Plano Diretor de Belém (Lei Complementar nº 122/2009) traduz os fundamentos constitucionais em diretrizes práticas. Por exemplo, o direito de propriedade (art. 5º, XXII) é operacionalizado pela delimitação de zonas residenciais, comerciais e mistas, enquanto a função

social da propriedade (art. 5º, XXIII) se concretiza por meio de normas de parcelamento e uso do solo.

O direito à moradia (art. 6º) é materializado pelo Programa Municipal de Habitação de Interesse Social, e a política urbana (art. 182) se expressa no macrozoneamento e nos instrumentos de intervenção, como o IPTU progressivo no tempo (BELÉM, 2009). Veja a síntese na tabela a seguir:

Quadro 08– Relação entre artigos da CRFB e o Plano Diretor de Belém.

| Artigo da CF | Princípio Constitucional | Diretriz ou Instrumento no Plano Diretor de Belém |
|---|---|---|
| **Art. 5º, XXII** | Direito de propriedade | Delimitação de zonas residenciais, comerciais e mistas |
| **Art. 5º, XXIII** | Função social da propriedade | Normas de parcelamento e uso do solo |
| **Art. 6º** | Direito à moradia | Programa Municipal de Habitação de Interesse Social |
| **Art. 182, caput** | Política de desenvolvimento urbano | Macrozoneamento e definição de áreas de transformação |
| **Art. 183** | Usucapião especial urbana | Regularização fundiária de ocupações consolidadas |

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988); legislação correlata.

4.5. Relação com a Legislação Ambiental

O direito de laje deve ser compatibilizado com a legislação ambiental, garantindo equilíbrio entre moradia e sustentabilidade. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelecem que a função social da propriedade deve estar vinculada à sustentabilidade.

Assim, a construção de lajes deve respeitar o licenciamento ambiental, as áreas de preservação permanente e a capacidade de suporte urbano (Machado, 2018).

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) reforça que o exercício do direito de propriedade não pode resultar em degradação ambiental. Já o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) garante que áreas verdes urbanas sejam preservadas, mesmo diante da expansão habitacional (Brasil, 2000). Veja a síntese na tabela a seguir:

Quadro 09– Relação entre direito de laje e legislação ambiental.

| Artigo da CF | Aspecto do Direito de Laje | Legislação Ambiental | Dispositivo | Equilíbrio Moradia × Ecossistema Urbano |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 5º, XXIII** | Função social da propriedade | Lei 6.938/1981 (PNMA) | Art. 2º, I e VII | Integra habitação e sustentabilidade |
| **Art. 5º, XXII** | Direito de propriedade | Lei 9.605/1998 | Art. 2º | Evita infrações ambientais |
| **Art. 6º** | Direito à moradia | Lei 10.257/2001 | Art. 2º, III | Vincula moradia ao planejamento urbano sustentável |
| **Art. 182, caput** | Política urbana municipal | Lei 6.938/1981 | Art. 9º | Exige licenciamento ambiental |
| **Art. 23, XI** | Competência comum | Lei 9.985/2000 (SNUC) | Art. 2º | Conservação de áreas verdes urbanas |

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988); legislação correlata.

4.6. Interseção entre Direito de Laje, Direito Urbanístico e Direito Ambiental em Belém

A compreensão do direito de laje exige uma análise interdisciplinar. O direito urbanístico, fundamentado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), estabelece os instrumentos de ordenação do solo urbano, como o plano diretor, o direito de superfície e a outorga onerosa. O direito ambiental, por sua vez, impõe limites à expansão urbana, garantindo a sustentabilidade e a preservação dos ecossistemas.

Segundo Machado (2018), a função socioambiental da propriedade é a síntese entre os princípios constitucionais da função social e da proteção ambiental. Nesse sentido, o direito de laje deve ser interpretado como um mecanismo que promove a inclusão habitacional sem comprometer o equilíbrio ecológico.

Fernandes (2011) acrescenta que a regularização fundiária, da qual o direito de laje faz parte, deve ser compreendida como política pública de justiça social, capaz de reduzir desigualdades e promover cidadania.

Em Belém, a aplicação do direito de laje varia conforme os Distritos Administrativos, em razão das peculiaridades urbanas, sociais e ambientais de cada região (Belém, 1994). Distritos como Benguí e Guamá apresentam alto potencial para a regularização de lajes, enquanto áreas insulares, como Mosqueiro e Outeiro, possuem restrições ambientais severas.

Essa diferenciação demonstra a necessidade de compatibilizar o direito à moradia com a proteção e ou conservação ambiental e a preservação do patrimônio histórico, em consonância com os princípios constitucionais e urbanísticos.

Veja a síntese desta reflexão no quadro a seguir que destaca a interseção entre os três ramos do direito:

Quadro 10– Relação entre os três ramos do direito.

| Elemento | Direito de Laje | Direito Urbanístico | Direito Ambiental |
|---|---|---|---|
| **Objetivo** | Regularizar moradias sobrepostas | Ordenar o crescimento urbano | Proteger o meio ambiente |
| **Instrumento Legal** | Lei 13.465/2017, Art. 1.510-A do CC | Estatuto da Cidade, Plano Diretor | Lei 6.938/1981, Resoluções CONAMA |
| **Conexão** | Depende de zoneamento e acesso independente | Define onde e como a laje pode ser construída | Impõe limites à construção em áreas sensíveis |
| **Órgãos envolvidos** | Cartório de Registro, SEHAB | SEURB, Prefeitura | SEMMA, IBAMA, CONAMA |

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação.

## 5. Considerações Finais

Ao final deste estudo conclui-se que o direito de laje é um instrumento jurídico que tem a finalidade de materializar a função social da propriedade e o direito à moradia, ao mesmo tempo em que exige compatibilização com a dinâmica da gestão pública municipal no momento de integração com o processo de planejamento urbano e proteção ambiental do território do município. O estudo ressalta que a aplicação prática dos pressupostos teóricos, análise de legislações pertinentes constitucionais e infraconstitucionais em relação ao objeto de estudo podem servir para analisar outros contextos municipais sobre a dinâmica do direito de laje. Olhar o Plano Diretor de Belém e sua aplicabilidade nos Distritos Administrativos de Belém, evidencia a interdependência entre os ramos do direito constitucional, urbanístico e ambiental, reforçando a necessidade de políticas públicas integradas.

A análise do direito de laje no município de Belém do Pará ressalta a complexidade de sua aplicação em um espaço físico territorial marcado por contrastes socioeconômicos, ambientais e históricos. A cidade, cuja configuração territorial é singular por ser composta majoritariamente por ilhas, enfrenta desafios estruturais que tornam ainda mais relevante a

discussão sobre instrumentos jurídicos capazes de promover inclusão social e regularização fundiária a população belenense mais carente.

O estudo demonstra que o direito de laje, previsto na Lei nº 13.465/2017 e incorporado ao Código Civil de 2002, pode ser um mecanismo estratégico de justiça urbana, especialmente em áreas periféricas e insulares de ocupação irregular. O direito de laje ao viabilizar a formalização de moradias sobrepostas, contribui para a segurança jurídica das famílias, amplia a possibilidade ao acesso a crédito e valoriza o patrimônio imobiliário, ao mesmo tempo em que reduz conflitos fundiários entre famílias que coabitam este tipo de moradia. No entanto, ressalta-se que sua implementação não pode ser realizada de forma homogênea, esta deve ser calibrada conforme as especificidades de cada distrito administrativo do Município de Belém, respeitando condicionantes ambientais, patrimoniais e urbanísticos.

Em distritos centrais e tombados, como DABEL e DASAC, a aplicação da laje exige compatibilização com normas de preservação cultural e estética. Nas áreas periféricas, como DAGUA e DABEN, o direito de laje se mostra mais potente como instrumento de inclusão social, desde que acompanhado de políticas públicas direcionadas a melhoria de infraestrutura e saneamento básico. Já nos distritos insulares, como DAICO, DAOUT e DAMOS, prevalecem limites ambientais que demandam licenciamento rigoroso e respeito às áreas de preservação ambiental permanente. Por fim, devem ser analisados os aspectos referentes à qualidade de vida dos belenenses, qualidade ambiental e o processo de crescimento e desenvolvimento em eixos de expansão como DAENT, a laje pode mitigar a pressão por loteamentos horizontais, articulando-se com políticas de mobilidade e logística.

Portanto, a efetividade do direito de laje em Belém depende da articulação entre legislação urbanística, políticas públicas e gestão territorial integrada. É imprescindível que o poder público municipal busque desenvolver estratégias que conciliem o direito à moradia com a função social da propriedade e a proteção ambiental, garantindo que a verticalização popular não se torne vetor de insegurança ou degradação, impactando o equilíbrio entre qualidade de vida e qualidade ambiental. Mais do que um instrumento jurídico, o direito de laje deve ser compreendido como política de justiça socioambiental, capaz de transformar a realidade urbana belenense em direção a uma cidade mais inclusiva, sustentável e equilibrada em relação a tríade qualidade de vida, qualidade ambiental e qualidade organizacional evidenciada em (Teixeira, 1999).

**Referências**


BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BELÉM (Município). Lei nº 7.400, de 29 de janeiro de 1988. Dispõe sobre o Código de Posturas – Edificações. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 1988.

BELÉM (PA). Lei ordinária n. 7.682, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a regionalização administrativa do município de Belém, delimitando os respectivos espaços territoriais dos distritos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 1994. Disponível em: <https://leis.org/municipais/pa/belem/lei/lei-ordinaria/1994/7682/lei-ordinaria-n-7682-1994-dispoe-sobre-a-regionalizacao-administrativa-do-municipio-de-belem-delimitando-os-respectivos-espacos-territoriais-dos-distritos-administrativos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28 dez. 2025.

BELÉM (Município). Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 2008. Disponível em: https://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/LEI-No-8655-08-PLANO-DIRETOR-MUNICIPAL.pdf. Acesso em: 28 abr. 2025.

BELÉM (Mun.). Lei Municipal nº 9.733, de 2022. Dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb) no município de Belém-PA e dá outras providências. Belém, 2022.

BELÉM (Município), Secretaria Municipal de Planejamento (SEGEP). Anuário Estatístico do Município de Belém. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2020. Disponível em: https://planodiretor.belem.pa.gov.br/wp-

BELÉM (Município), Secretaria Municipal de Planejamento (SEGEP). Anuário Estatístico do Município de Belém. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2020. Disponível em: https://planodiretor.belem.pa.gov.br/wp-

BELÉM (Município). Lei nº 7.684, de 1994. Dispõe sobre o Plano Diretor das Ilhas de Outeiro e Mosqueiro. Belém, 1994.

BELÉM (Município). Lei nº 7.753, de 17 de maio de 1995.Cria o Distrito Administrativo de Outeiro. Belém, 1995.

BELÉM (Município). Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 2008. Disponível em: https://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/LEI-No-8655-08-PLANO-DIRETOR-MUNICIPAL.pdf. Acesso em: Acesso em: 01 nov. 2025.

BELÉM (Município). Lei Orgânica do Município de Belém. Belém, 30 mar. 1990.

BELÉM (Município). Perfil dos Bairros de Belém. Belém: Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém; Prefeitura Municipal de Belém, 2020.

BELÉM (Município). Secretaria Municipal de Planejamento (SEGEP). Anuário Estatístico do Município de Belém: demografia. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2020. Disponível em: https://anuario.belem.pa.gov.br/demografia. Acesso em: 16 set. 2025.

BELÉM (PA). Lei Complementar n.º 02, de 19 de julho de 1999. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 1994. Disponível em:https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Lei-Complementar-no-02-DE-19-DE-JULHO-DE-1999.pdf. Acesso em: 01 nov. 2025.

BELÉM (PA). Lei nº 7.682, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a delimitação da área rural do Município de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 1994.

BELÉM (PA). Revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico, do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e respectivas políticas municipais: Volume I – Caracterização geral do município de Belém. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, UCP-PROMABEN, novembro de 2020.

BELÉM. Câmara Municipal. Lei nº 7.682, de 05 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a divisão do Município de Belém em Distritos Administrativos e Bairros, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belém, PA, 05 jan. 1994.

BELÉM. Lei Complementar nº 122, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém. Diário Oficial do Município, Belém, 2009.

BELÉM. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Cria a Região Metropolitana de Belém. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 1973.

BELÉM. Lei Complementar nº 2, de 19 de julho de 1999. Institui a Lei de Controle Urbanístico do Município. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 1999.

BELÉM. Lei Municipal nº 7.682, de 1994. Dispõe sobre a regionalização administrativa do município de Belém. Diário Oficial do Município, Belém, 1994.

BELÉM. Lei nº 7.401, de 29 de janeiro de 1988. Dispõe sobre a política municipal de desenvolvimento urbano. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 1988.

BELÉM. Lei nº 7.452, de 1989. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo e zoneamento urbano. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 1989.

BELÉM. Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Belém. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, 1993.

BELÉM. Prefeitura de Belém. Lei no 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém: Prefeitura de Belém, 2008.

BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém. Plano habitacional municipal: Mosqueiro. Belém, PA: PMB, 2021. Disponível em: https://www.belem.pa.gov.br/planos-habitacionais . Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Atualizada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (arts. 1.510-A a 1.510-E – Direito de laje). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, o direito real de laje e outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

CASTRO FILHO, João et alii. Outeiro: uma questão de vida. Belém: Cejup, 1989.

FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Revista de Direito Urbanístico, São Paulo, v. 13, n. 52, p. 45-67, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2022: condições habitacionais no Pará. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/censos . Acesso em: 07 nov. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TEIXEIRA, Regina Cleide Figueiredo da Silva. Inovação e gestão organizacional: reflexões sobre políticas públicas e urbanismo. Belém: Universidade da Amazônia, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

# ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA URBANA E TURISMO ECOLÓGICO: POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 NAS CIDADES

*Urban Climate Adaptation and Ecological Tourism: Sustainable Public Policies for the Implementation of the 2030 Agenda in Cities*

**Drielle Ferreira Damasceno**[1]

Universidade da Amazônia (UNAMA/Ser Educacional)

DOI: https://doi.org/10.62140/DFD973194001

**Sumário**: 1. Introdução; 2. Mudanças climáticas e os desafios das cidades contemporâneas; 3. Adaptação climática urbana como estratégia de sobrevivência; 4. O turismo ecológico como instrumento de redução dos impactos climáticos; 5. Agenda 2030 e objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS); 6. A relevância de políticas públicas eficazes; 7. Políticas públicas para adaptação climática e promoção do turismo ecológico; 8. Considerações finais.

**Resumo**: O presente trabalho tem como objetivo analisar a representação das mudanças climáticas como um dos maiores desafios contemporâneos para as cidades, especialmente em países em desenvolvimento e em regiões ambientalmente sensíveis, como a Amazônia. A intensificação de eventos climáticos extremos, associada à urbanização desordenada e à desigualdade socioespacial, evidencia a urgência da adoção de políticas públicas voltadas à adaptação climática urbana. A problematização apontada foi a integração entre adaptação climática, o planejamento urbano sustentável e o turismo ecológico constitui caminho viável para a efetivação dos direitos fundamentais e para a construção de cidades resilientes. Utiliza-se metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise de normas, relatórios internacionais e produções acadêmicas no campo do direito ambiental, urbano e das políticas públicas.

**Palavras-chave**: Adaptação climática urbana; Turismo ecológico; Agenda 2030; Políticas públicas; Direitos fundamentais.

**Abstract**: This paper aims to analyze the representation of climate change as one of the greatest contemporary challenges for cities, especially in developing countries and in environmentally sensitive regions, such as the Amazon. The intensification of extreme climate events, associated with disorderly urbanization and socio-spatial inequality, highlights the

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia (UNAMA/Ser Educacional) – PPGDF, sob orientação do professor Doutor Antônio José De Mattos Neto.

urgency of adopting public policies geared towards urban climate adaptation. The problem raised was whether the integration of climate adaptation, sustainable urban planning, and ecotourism constitutes a viable path for the realization of fundamental rights and the construction of resilient cities. A qualitative methodology is used, of a bibliographic and documentary nature, with an analysis of standards, international reports, and academic productions in the fields of environmental and urban law and public policy.

**Keywords**: Urban climate adaptation; Ecotourism; 2030 Agenda; Public policies; Fundamental rights.

## 1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, cabe dizer que as mudanças climáticas se configuram como um fenômeno global de profundas repercussões sociais, econômicas e ambientais, afetando de maneira desigual os territórios e as populações. No espaço urbano, tais impactos manifestam-se de forma intensificada, em razão da elevada concentração populacional, da pressão sobre os recursos naturais e da fragilidade das infraestruturas urbanas. Os fenômenos climáticos, como enchentes, deslizamentos, ilhas de calor, secas prolongadas e crises hídricas, tornaram-se recorrentes, colocando em risco a segurança, a saúde e a dignidade das populações urbanas.

As cidades, ao mesmo tempo em que contribuem significativamente para as emissões de gases de efeito estufa, também se apresentam como espaços estratégicos para a implementação de soluções de enfrentamento às mudanças climáticas. Nesse cenário, a adaptação climática urbana assume papel central, na medida em que busca reduzir vulnerabilidades, fortalecer a resiliência urbana e assegurar a proteção dos direitos fundamentais, especialmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Paralelamente, o turismo ecológico desponta como alternativa sustentável de desenvolvimento, capaz de promover a valorização dos recursos naturais, a geração de emprego e renda e a educação ambiental. Quando integrado às políticas urbanas e ambientais, o turismo ecológico pode contribuir para a adaptação climática, incentivando a preservação de áreas verdes, a recuperação de ecossistemas e a conscientização climática da sociedade.

Diante desse contexto, o problema central que orienta este estudo consiste em investigar como as cidades podem se adaptar às mudanças climáticas de forma eficaz, promovendo o turismo ecológico como estratégia de redução dos impactos ambientais, desenvolvimento econômico sustentável e cumprimento da Agenda 2030. O objetivo geral é analisar a adaptação climática urbana como estratégia essencial para a sobrevivência das cidades, destacando o

turismo ecológico como ferramenta de mitigação dos impactos climáticos, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o papel das políticas públicas.

## 2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DESAFIOS DAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) é o conjunto das normas jurídicas fundamentais de uma sociedade e que tratam especialmente dos direitos humanos (fundamentais), da estrutura e do funcionamento do Estado. A palavra "constituição" tem significado corrente de elementos que formam (constituem) algo, porém é preciso completar e ajustar esse conceito num sentido técnico (jurídico-normativo). No mundo contemporâneo, podemos considerar que a Constituição é aquele grupo de normas jurídicas que está expresso num documento escrito, que fundamenta todo o Direito da sociedade, sendo dotado de superioridade. Está presente uma dimensão dinâmica: a Constituição e o modo como essa regulamentação acontece, como ela se projeta e integra a realidade. Por isso, numa imagem, a Constituição está mais para cinema do que para fotografia (ROTHENBURG, 2010, p. 17).

A mesma Constituição praticamente inicia o conjunto de suas regulações por uma declaração de direitos fundamentais (Título II). A expressão direitos fundamentais constitui uma locução composta de dois termos, o substantivo direitos e o adjetivo fundamentais, estando o primeiro empregado em sentido subjetivo. Desse modo, considerada em seu todo, ela assume a função de designação de uma série de direitos subjetivos que se singularizam por sua especial qualidade de fundamentais (MARTINS NETO, 2003, p. 19).

Os assuntos fundamentais para a comunidade, incluindo os direitos humanos e a estrutura e o funcionamento do Estado. Para Ingo Wolfgang Sarlet, "os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado" a base do ordenamento jurídico constitucional.

Nesse cenário, os princípios fundamentais devem ter sua aplicação imediata, conforme o § 1º do art. 5º da CRFB/88. Logo, isso significa que o Estado deve respeitá-los e promovê-los, ainda que não exista uma regulamentação específica. Além disso, esses direitos são cláusulas pétreas, conforme art. 60, § 4º, da CRFB/88, portanto não podem ser abolidos nem mesmo por emenda constitucional.

Os direitos fundamentais não se esgotam no texto constitucional. O § 2º do art. 5º da mesma legislação reconhece que outros direitos podem ser assegurados por tratados internacionais ou normas infraconstitucionais, ampliando a proteção do cidadão.

Os direitos fundamentais mantêm uma grande proximidade com a Política. Não se pode ignorar que foram impostos politicamente no meio de ferozes lutas, de revoluções, de guerras civis e de outros acontecimentos "de ruptura". A lista de pessoas que lutaram reivindicando direitos é muito extensa e a historiografia de qualquer país relata inúmeras mortes em nome da liberdade e da igualdade (DIMOULIS, 2007, p. 17).

Contudo, a efetividade dos direitos sociais no Brasil ainda é um desafio histórico, evidenciado pela persistente desigualdade no acesso a serviços essenciais como saúde, educação, moradia e trabalho. Este problema possui raízes profundas na estrutura socioeconômica do país, marcada por exclusão, insuficiência de políticas públicas, bem como dificuldades na implementação das normas constitucionais que garantem tais direitos.

O direito ao meio ambiente preservado também faz parte dos direitos fundamentais. Com as mudanças climáticas e alterações significativas e duradouras nos padrões climáticos globais, decorrentes, em grande medida, da intensificação das atividades humanas desde a Revolução Industrial, o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera tem provocado o aquecimento global e a instabilidade dos sistemas climáticos. Esses impactos são agravados pela impermeabilização do solo, pela supressão da vegetação e pelo adensamento construtivo.

A Constituição Federal de 1988, no Título II, compreende os artigos 5º ao 17º, inteiramente dedicados à proteção dos direitos do indivíduo e da coletividade, sendo considerado um dos pilares do Estado Democrático de Direito. O art. 5º é o mais extenso da Constituição e garante direitos como a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade.

> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (...)"

Em seguida, o capítulo II, dos direitos sociais, nos artigos 6º ao 11, inclui direitos que visam garantir condições dignas de vida à população, como educação, saúde, trabalho, moradia,

lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

> "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

Diante desse quadro contemporâneo, torna-se cada vez mais desafiadora a efetividade desses direitos constitucionais aos indivíduos da sociedade.

A crescente percepção da segurança climática como um direito humano fundamental demanda uma abordagem jurídica inovadora e integrada aos princípios de justiça climática e equidade intergeracional na formulação de leis e políticas públicas, garantindo que os mais vulneráveis tenham suas vozes ouvidas e suas necessidades devidamente supridas (CHAI; ELIZER; NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2025, p. 222).

### 2.1 Eventos climáticos e suas consequências socioambientais

Atualmente, os eventos climáticos têm se tornado mais frequentes e intensos, produzindo consequências severas nas cidades. Esses eventos afetam de forma desproporcional as populações em situação de vulnerabilidade, aprofundando desigualdades socioeconômicas e configurando as mudanças climáticas como um problema de justiça social e de direitos humanos.

A urbanização desordenada constitui fator determinante para o aumento da vulnerabilidade climática. A ocupação irregular de áreas de risco, aliada à ausência de planejamento urbano sustentável, contribui para a intensificação dos impactos ambientais e sociais.

A falta de políticas habitacionais adequadas e de infraestrutura básica evidencia a necessidade de revisão dos modelos de desenvolvimento urbano, incorporando critérios de sustentabilidade e adaptação climática.

## 3. ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA URBANA COMO ESTRATÉGIA DE SOBREVIVÊNCIA

A adaptação climática urbana compreende o conjunto de estratégias, políticas e ações destinadas a reduzir os impactos negativos das mudanças climáticas e a aumentar a capacidade de resposta das cidades. Trata-se de abordagem essencial para garantir a continuidade das funções urbanas e a proteção das populações.

Em sua obra, Mattos Neto ensina que a Constituição Federal de 1988, inspirada em debates internacionais, garante no art. 225 o direito de todos a um meio ambiente equilibrado, incluindo as futuras gerações, consagrando o princípio da equidade intergeracional. Esse princípio exige que a geração presente use os recursos naturais de forma responsável, preservando condições ambientais dignas para quem virá.

Os direitos sociais, talvez de modo mais flagrante que os demais direitos fundamentais, possuem assento no princípio da dignidade da pessoa humana e estão vinculados umbilicalmente ao valor "igualdade" (COELHO, 2017, p. 137).

### 3.1 Medidas estruturais e não estruturais de adaptação

As medidas estruturais envolvem intervenções físicas, como sistemas de drenagem, obras de contenção e adaptação das edificações. As medidas não estruturais incluem instrumentos normativos, planejamento territorial, educação ambiental e sistemas de alerta precoce.

O planejamento urbano sustentável busca integrar aspectos ambientais, sociais e econômicos, promovendo a resiliência climática das cidades. A incorporação da variável climática no ordenamento territorial é fundamental para a redução de riscos e para a promoção da justiça socioambiental.

### 3.2 Infraestrutura verde e soluções baseadas na natureza

A infraestrutura verde configura-se como um conjunto de elementos naturais e seminaturais estrategicamente planejados e integrados ao espaço urbano, incluindo parques urbanos, áreas verdes, corredores ecológicos, jardins de chuva, áreas permeáveis, telhados verdes e sistemas naturais de drenagem. Diferentemente das infraestruturas tradicionais de caráter exclusivamente cinza, baseadas em concreto e impermeabilização do solo, a infraestrutura verde atua de forma preventiva e adaptativa, promovendo a resiliência das cidades frente aos impactos das mudanças climáticas.

No contexto da adaptação climática urbana, a infraestrutura verde apresenta-se como solução eficaz para o enfrentamento de eventos climáticos extremos. Áreas permeáveis e jardins de chuva contribuem para a absorção da água pluvial, reduzindo o risco de alagamentos e sobrecarga dos sistemas de drenagem urbana. Já os parques e corredores ecológicos auxiliam na regulação térmica, mitigando os efeitos das ilhas de calor.

As soluções baseadas na natureza ampliam essa abordagem ao utilizar processos naturais para enfrentar desafios sociais, ambientais e climáticos. Essas soluções não apenas reduzem vulnerabilidades climáticas, mas também promovem a conservação da biodiversidade e a recuperação de ecossistemas urbanos degradados.

Além dos benefícios ambientais, a infraestrutura verde gera impactos sociais significativos. Espaços verdes urbanos promovem o bem-estar físico e mental da população, favorecem a convivência social e contribuem para a redução das desigualdades socioespaciais, sobretudo em áreas urbanas periféricas historicamente desassistidas.

Do ponto de vista econômico, a adoção de infraestrutura verde revela-se estratégica ao reduzir custos associados a danos ambientais, obras emergenciais e manutenção de infraestruturas tradicionais. A valorização paisagística e ambiental dos espaços urbanos pode impulsionar atividades econômicas sustentáveis, como o turismo ecológico urbano, gerando emprego e renda de forma compatível com a preservação ambiental.

## 4. O TURISMO ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DOS IMPACTOS CLIMÁTICOS

Primeiramente, é importante frisar que o turismo ecológico se caracteriza pela utilização responsável dos recursos naturais, promovendo a conservação ambiental e o desenvolvimento das comunidades locais. Fundamenta-se nos princípios da sustentabilidade, da educação ambiental e da participação social.

Ao valorizar o patrimônio natural, o turismo ecológico incentiva a conservação dos ecossistemas e a proteção da biodiversidade, reduzindo pressões sobre o meio ambiente. A valorização dos recursos naturais como estratégia econômica sustentável representa uma alternativa capaz de gerar renda de forma sustentável, especialmente em regiões com elevado potencial ambiental, como a Amazônia.

Diferentemente do turismo convencional, o turismo ecológico na Amazônia fundamenta-se no uso responsável dos recursos naturais, na minimização dos impactos ambientais e na promoção da educação ambiental. Essa modalidade valoriza experiências que incentivam o contato direto com a natureza, o conhecimento da biodiversidade e o respeito aos modos de vida tradicionais, contribuindo para a conscientização ambiental de turistas e gestores públicos.

No aspecto socioeconômico, o turismo ecológico torna-se uma alternativa de geração de trabalho e renda para comunidades ribeirinhas, indígenas e populações tradicionais da região amazônica. A participação dessas comunidades na cadeia produtiva do turismo promove inclusão social e valorização cultural, contribuindo para a redução das desigualdades regionais. Tal dinâmica está em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 8, que incentiva o crescimento econômico inclusivo e o trabalho decente.

O turismo ecológico deve ser utilizado como mecanismo de conscientização climática e educação ambiental. O contato direto com a natureza favorece a conscientização ambiental, estimulando práticas responsáveis e o engajamento social na proteção do meio ambiente. Integrado às políticas públicas, o turismo ecológico pode contribuir para a adaptação climática urbana, promovendo a preservação de áreas verdes e a recuperação de espaços naturais.

## 5. AGENDA 2030 E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Organização das Nações Unidas em 2015, constitui um marco normativo e político de alcance global ao estabelecer diretrizes comuns voltadas à promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma integrada e equilibrada. Ao reconhecer que os desafios contemporâneos exigem respostas coordenadas e interdependentes, a Agenda 2030 impõe aos Estados e aos entes subnacionais o dever de incorporar seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) às políticas públicas e aos instrumentos de planejamento governamental.

No contexto urbano, a efetividade da Agenda 2030 depende diretamente da atuação dos municípios, uma vez que é nas cidades que se concentram os maiores impactos das mudanças climáticas e, simultaneamente, as maiores oportunidades de implementação de soluções sustentáveis. Nesse sentido, a integração dos ODS às políticas públicas urbanas revela-se

condição essencial para a construção de cidades resilientes, inclusivas e ambientalmente equilibradas.

Entre os ODS diretamente relacionados à adaptação climática e ao turismo sustentável, destaca-se o ODS 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis, que propõe tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esse objetivo enfatiza a necessidade de planejamento urbano adequado, acesso equitativo à moradia digna, mobilidade sustentável, gestão eficiente de resíduos e ampliação de áreas verdes urbanas.

O ODS 13, Ação Contra a Mudança Global do Clima, reforça o compromisso dos Estados com a adoção de medidas urgentes para combater as alterações climáticas e seus impactos. No âmbito das cidades, esse objetivo incentiva a implementação de estratégias de adaptação e mitigação climática, o fortalecimento da resiliência urbana e a incorporação da variável climática nos planos diretores e nas políticas de desenvolvimento urbano.

O ODS 8, Trabalho Decente e Crescimento Econômico, relaciona-se diretamente ao turismo sustentável ao incentivar atividades econômicas que promovam crescimento inclusivo, geração de emprego e respeito ao meio ambiente. O turismo ecológico, ao valorizar os recursos naturais e culturais de forma responsável, apresenta-se como instrumento capaz de conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Por sua vez, o ODS 15, Vida Terrestre, evidencia a importância da proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres, da gestão sustentável das florestas e da conservação da biodiversidade. Nas áreas urbanas, esse objetivo encontra correspondência na preservação de áreas verdes, parques, corredores ecológicos e espaços de proteção ambiental.

Dessa forma, a integração dos ODS às políticas públicas urbanas não pode ser compreendida como mera adesão formal a compromissos internacionais, mas como estratégia concreta de governança sustentável. A incorporação transversal dos ODS nos planos diretores, nas políticas ambientais, turísticas e de desenvolvimento econômico permite a atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo e a participação da sociedade civil.

## 6. A RELEVÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICAZES

As políticas públicas representam a coordenação dos meios colocados à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (LIBERATI, 2013, p. 89).

As políticas públicas constituem o principal instrumento de intervenção do Estado na realidade social, com a função de garantir direitos, reduzir desigualdades, promover o bem-estar coletivo e impulsionar o desenvolvimento sustentável. Entretanto, a eficácia dessas políticas está condicionada a fatores como planejamento, participação social, financiamento adequado e avaliação contínua.

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas. O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca de transformação do status quo econômico e social (BUCCI, 2006, p. 145).

A importância das Políticas Públicas e sua eficácia é alcançar a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição, a redução das desigualdades regionais, étnico-raciais, de gênero ou de classe, o estímulo ao desenvolvimento humano, econômico e ambiental sustentável, bem como o fortalecimento da cidadania e da democracia participativa. E ainda, a prevenção de conflitos sociais e crises estruturais, como pobreza, fome, violência e exclusão.

O planejamento de propostas para políticas públicas eficazes deve buscar resultados mensuráveis, que respeitam os direitos humanos e contribuem para o bem comum. Assim, o seu êxito depende de governos comprometidos, sociedade civil ativa e instituições sólidas.

### 6.1 O Papel do Estado

O Estado é o principal formulador das políticas de desenvolvimento, ao introduzir a dimensão política no cálculo econômico, em busca da constituição de um sistema econômico nacional (BUCCI, 2006, p. 143).

A correlação entre ação do Estado e política pública é algo a se remarcar, já que permite assentar que, por regra geral, a execução de políticas públicas depende de gastos públicos. Logo, é no processo político-jurídico de definição do dispêndio público que se encontra a gênese das políticas públicas. É nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais,

todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo, o ponto de partida das políticas públicas (FONTE, 2015, p. 54).

O Estado brasileiro, regido pela Constituição Federal de 1988, é responsável por garantir direitos fundamentais e promover o bem-estar de todos. Diante de um país historicamente marcado pela desigualdade, seu papel vai além da administração: o Estado é um agente central na formulação e execução de políticas redistributivas, protetivas e emancipadoras.

Logo, a atuação do Estado deve ser orientada pelos princípios da legalidade, equidade, justiça social e participação democrática, objetivando a garantia dos direitos sociais como a educação, saúde, moradia, alimentação, trabalho, segurança, entre outros. A proteção de grupos vulneráveis — mulheres, crianças, idosos, população negra, indígena e pessoas com deficiência — também se insere nessa missão.

A implementação de uma política pública depende, em primeiro lugar, de disponibilidade financeira — a chamada reserva do possível. E a justificativa mais usual da administração para a omissão reside exatamente no argumento de que inexistem verbas para implementá-la (GRINOVER, 2012, p. 138).

Observa-se que não será suficiente a alegação, pelo Poder Público, de falta de recursos. Esta deverá ser provada pela própria Administração, vigorando nesse campo quer a regra da inversão do ônus da prova do consumidor (art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor), aplicável por analogia, quer a regra da distribuição dinâmica do ônus da prova (GRINOVER, 2012, p. 138).

## 7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA E PROMOÇÃO DO TURISMO ECOLÓGICO

As políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Seu campo de interesse — as relações entre a política e a ação do Poder Público — tem sido tratado até hoje, na Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo ou do direito financeiro. Na verdade, o fenômeno do direito, especialmente o direito público, é inteiramente permeado pelos valores e pela dinâmica da política (DALLARI BUCCI, 2006, p. 1).

O próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais. O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais (BUCCI, 2006, p. 144).

A atuação intersetorial entre as secretarias e órgãos executores deve ser realizada de forma integrada, em busca de melhorar o financiamento das políticas sociais que possuem dependência de repasses federais e orçamento municipal limitado.

Diante desse contexto, nota-se que o papel do Estado e dos municípios na governança climática é essencial na formulação e implementação de políticas públicas climáticas e no planejamento urbano sustentável. A articulação entre políticas ambientais e urbanas fortalece a adaptação climática e a sustentabilidade das cidades.

Frisa-se que incentivos econômicos e normativos ao turismo ecológico servem de instrumentos para estimular práticas sustentáveis no setor turístico. A participação social e governança colaborativa são elementos indispensáveis para a eficácia das políticas públicas climáticas.

Os desafios para implementação de políticas públicas eficazes são a limitação de recursos, a fragmentação institucional e a necessidade de capacitação técnica.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das transformações climáticas em curso, torna-se evidente que as cidades contemporâneas enfrentam desafios que vão muito além da dimensão ambiental, alcançando aspectos sociais, econômicos, jurídicos e institucionais.

Ao longo deste trabalho, buscou-se demonstrar que a adaptação climática urbana não pode ser compreendida como uma política pública secundária, mas como uma verdadeira estratégia de sobrevivência das cidades. A incorporação da variável climática ao planejamento urbano mostra-se essencial para reduzir riscos, fortalecer a resiliência urbana e assegurar a efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à cidade sustentável e à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, evidenciou-se a importância da adoção de medidas de adaptação climática que articulem ações estruturais e não estruturais, com destaque para o planejamento urbano sustentável, a infraestrutura verde e as soluções baseadas na natureza. Essas estratégias revelam-se capazes de mitigar os impactos climáticos, ao mesmo tempo em que promovem benefícios sociais, ambientais e econômicos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida urbana.

A justificativa para este estudo reside na importância de demonstrar que o turismo ecológico, analisado como instrumento estratégico, possibilita a valorização dos recursos naturais de forma sustentável, conciliando preservação ambiental e desenvolvimento econômico. Ao gerar emprego e renda, o turismo ecológico exerce também papel fundamental na conscientização climática e na educação ambiental, fortalecendo uma cultura de responsabilidade socioambiental.

A articulação entre adaptação climática urbana e turismo ecológico mostrou-se compatível com os compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2030, especialmente no que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 11, 13, 8 e 15. A efetivação desses objetivos depende, contudo, da integração das diretrizes globais às políticas públicas locais, bem como da atuação coordenada entre Estado, municípios e sociedade civil.

A metodologia adotada é de natureza mista, envolvendo pesquisa bibliográfica e documental para análise teórica dos direitos sociais, e pesquisa empírica qualitativa para análise jurisprudencial, leis, doutrinas e artigos científicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito. São Paulo: Saraiva, 2006.

COELHO, Rodrigo Batista. Direitos Fundamentais Sociais e Políticas Públicas. São Paulo: Habermann, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Políticas Públicas e a gestão das Políticas Públicas no Estado Constitucional. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS NETO, João dos Passos. Direitos Fundamentais. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 2003.

MATTOS NETO, Antonio J.; REIS, Roberta C. A.; BORGES, Igor. Litígios climáticos como garantia de equidade intergeracional. Revista de Direito Ambiental, Ano 29, n. 113, jan./mar. 2024, p. 245-269.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU, 2015.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direito Constitucional. São Paulo: Verbatim, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2026.

# A EFETIVIDADE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO NA SUPERAÇÃO DA MOROSIDADE LEGISLATIVA: IMPACTOS NAS NORMAS DE EFICÁCIA LIMITADA E NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*The effectiveness of the Direct Action of Unconstitutionality by Omission in overcoming legislative delays: Impacts on Limited-Effectiveness Norms and the Implementation of Fundamental Rights*

**Ana Cristina Santos Bandeira**[1]

Universidade da Amazônia

**Jeferson Antonio Fernandes Bacelar**[2]

Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org/10.62140/ABJB566581153

**Sumário**: 1. Introdução; 2. A ADO como mecanismo de superação da morosidade legislativa; 3. A eficácia jurídica-constitucional da ADO; 4. Os desdobramentos práticos e os efeitos jurídicos das decisões do STF; 5. Considerações Finais.

**Resumo:** O presente artigo analisa a efetividade da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, prevista no art. 103 da Constituição Federal, que visa assegurar a supremacia da lei maior por meio da análise objetiva e abstrata da validade de normas ou leis, ou seja, sem a necessidade de um caso concreto, com decisões de efeito *erga omnes*. Em especial, essa ação visa impulsionar o poder público, sobretudo o poder legislativo, a regulamentar uma norma constitucional que ainda precisa de lei específica para produzir todos os seus efeitos, as chamadas normas de eficácia limitada, que são mediatas, indiretas e reduzidas. Contudo, o artigo explora que existe uma resistência, por parte do poder legislativo, em relação ao cumprimento dessas decisões que declaram a omissão inconstitucional na regulamentação, haja vista que há diversas ações em que se declara a omissão, estabelece-se um prazo para a criação da lei específica e, ainda assim, não se faz a devida legislação sobre essa lacuna

[1] Graduanda do Curso de Bacharelado em Direito na Universidade da Amazônia. E-mail: cristinabbandeira@gmail.com. Link ORCID: https://orcid.org/0009-0000-3508-0483

[2] Doutor em Direitos Fundamentais. Mestre em Direito do Estado. Professor da Graduação do Curso de Bacharelado em Direito e do Mestrado em Direitos Fundamentais na Universidade da Amazônia. Presidente da Academia Paraense de Letras Juridicas - APLJ. E-mail: jafbacelar@yahoo.com.br. Link ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1156-3442

constitucional. Logo, a efetividade da ADO é posta à inquirição por este estudo, visto que seus efeitos após declaração de omissão não são totalmente executados, em outras palavras, as normas constitucionais que deveriam possuir legislação específica para sua regulamentação e os direitos fundamentais que deveriam atingir de maneira aplicável e acessível os cidadãos brasileiros não são objetos de fato de grande relevância para o poder legislativo, uma vez que persiste a morosidade da assembleia legislativa em relação a desempenhar seu dever típico de legislar, fazendo com que os direitos fundamentais não sejam devidamente garantidos e as normas constitucionais não possuam sua eficácia plena.

**Palavras-chave**: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, Morosidade Legislativa, Normas de Eficácia Limitada, Direitos Fundamentais.

**Abstract:** This article analyzes the effectiveness of the Direct Action of Unconstitutionality by Omission, provided for in art. 103 of the Federal Constitution, which aims to ensure the supremacy of the highest law through the objective and abstract analysis of the validity of norms or laws, that is, without the need for a concrete case, with decisions having *erga omnes* effect. In particular, this action aims to prompt the public authorities, especially the legislative power, to regulate a constitutional norm that still requires a specific law to produce all its effects, the so-called norms of limited effectiveness, which are mediate, indirect, and reduced. However, the article will explore that there is resistance on the part of the legislative power regarding compliance with these decisions that declare the omission unconstitutional in regulation, since there are several actions in which the omission is declared, a deadline is set for the creation of the specific law, and yet the proper legislation on this constitutional gap is still not enacted. Therefore, the effectiveness of the ADO is called into question by this study, since its effects after the declaration of omission are not fully executed. In other words, the constitutional norms that should have specific legislation for their regulation and the fundamental rights that should be applied and accessible to Brazilian citizens are not, in fact, matters of great relevance for the legislative power, given that the slowness of the legislative assembly persists in performing its typical duty of legislating, causing fundamental rights not to be properly guaranteed and constitutional norms not to have full effectiveness.

**Keywords:** Direct Action of Unconstitutionality by Omission, Legislative Delay, Rules of Limited Effectiveness, Fundamental Rights.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu em seu texto normativo um sistema de controle de constitucionalidade, com o objetivo de proteger a supremacia da lei maior e garantir a efetivação dos direitos fundamentais. Dentre os diversos instrumentos previstos neste sistema, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), prevista nos artigos 102 e 103 da Constituição e nas leis 9.868/99 e 12.063/09. A ADO foi concebida como um mecanismo para suprir situações em que o poder público, especialmente o Legislativo, se abstém de regulamentar normas constitucionais que dependem de legislação posterior específica para produzir.

É nesse contexto que o presente estudo é voltado para a análise da efetividade da ação que declara a omissão inconstitucional estatal, na qual trata-se de um mecanismo constitucional voltado a combater a morosidade legislativa, garantindo a concretização das normas de eficácia limitada e assegurando a efetividade dos direitos fundamentais. Além disso, o estudo permite refletir sobre a relação entre o Poder Legislativo e Judiciário, já que existe uma relação fundamental e essencial entre os dois poderes e a efetividade prática da ação.

Diante disso, percebe-se que um estudo mais aprofundado da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é de suma importância tanto para o meio jurídico quanto para o meio social, uma vez que a pesquisa impulsiona o Poder Legislativo a cumprir com seu dever típico de legislar. Observa-se que com a correta regulamentação dos direitos fundamentais, tais direitos são aplicados de fato na vida dos cidadãos brasileiros, haja vista que com a criação das leis específicas é mais fácil para o indivíduo conseguir acessar o direito pleiteado. Ademais, permite-se que as normas de eficácia limitada consigam a tão esperada eficácia plena, algo que é planejado de acontecer com as normas constitucionais.

Assim, o problema de pesquisa do estudo investiga se a demora do Poder Legislativo em regulamentar normas constitucionais compromete a efetivação dos direitos fundamentais, esvaziando a eficácia prática dessas normas. Nesse contexto, busca-se compreender se o atraso na produção legislativa afeta a segurança jurídica, ao gerar incertezas quanto à aplicação dos direitos, e se tal inércia pode ser interpretada como uma forma indireta de negação desses direitos aos cidadãos.

Com base nessas teses de pesquisa o objetivo geral é demonstrar que a morosidade legislativa compromete o acesso aos direitos fundamentais e impede que normas constitucionais alcancem sua eficácia plena, já que mesmo com o reconhecimento da inércia do Poder Legislativo, tal declaração nem sempre resulta na efetiva produção normativa esperada. Em muitos casos, há uma demora prolongada na criação das leis necessárias, o que impede a concretização prática dos direitos previstos na Constituição. Assim, as normas de eficácia limitada permanecem sem a devida complementação legislativa, frustrando a expectativa esperada das decisões.

Nesse sentido, um dos objetivos específicos deste trabalho é examinar em que medida a ADO se apresenta como um mecanismo apto a superar os obstáculos decorrentes da morosidade legislativa, partindo da hipótese de que sua aplicação poderia suprir a ausência de regulamentação das normas constitucionais. Busca-se, portanto, avaliar se esse instrumento

realmente cumpre sua função de viabilizar a efetividade dos direitos fundamentais ou se sua atuação é limitada diante da persistente inércia do legislador.

Além disso, pretende-se analisar como a eficácia jurídico-constitucional da ADO é impactada pela falta de atuação do Poder Legislativo. A investigação considera que, embora o Supremo Tribunal Federal possa fixar prazos para a adoção de medidas legislativas, a ausência de mecanismos coercitivos efetivos pode comprometer o cumprimento dessas determinações, enfraquecendo sua força normativa e sua capacidade de promover mudanças concretas.

Outrossim, o estudo busca identificar os desdobramentos práticos das declarações de omissão proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, examinando os efeitos jurídicos que delas decorrem. A análise pretende compreender se tais decisões são suficientes para induzir a atuação legislativa ou se, na prática, acabam por evidenciar uma limitação estrutural do sistema constitucional na garantia da efetividade dos direitos fundamentais.

Ainda mais, o método adotado será o dedutivo, partindo da premissa geral para a particular da análise de normas constitucionais, como a própria Constituição Federal, a Lei 9.868/1999 que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a Lei 12.063/2009 que diz sobre sua disciplina processual, com o objetivo de compreender que há dificuldade de ter a justa efetividade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, visto que é instrumento de superação da morosidade do Poder Legislativo, interferindo na consolidação das normas de eficácia plena, bem como nos desdobramentos práticos após decisão de declaração do STF, que em tese seria o meio ideal para que os direitos fundamentais fossem colocados no mundo real, visando que os cidadãos tivessem o acesso mais rápido a tais direitos.

Com isso, o trabalho busca demonstrar, por meio das teorias jurídicas, das leis e das decisões declaratórias dos magistrados, que a ação deve ser cumprida em todos os seus ângulos, sejam eles jurídicos ou sociais.

## 2. A ADO COMO MECANISMO DE SUPERAÇÃO DA MOROSIDADE LEGISLATIVA

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) é uma das quatro ações de controle concentrado previstas na Constituição Federal, regulamentadas principalmente pelos artigos 102 e 103 do seu texto constitucional e pelas leis 9.868/99, que fala sobre o

processo e julgamento da ADO, e lei 12.063/09, onde acrescenta o Capítulo II - A para disciplinar o regime processual da ação, é importante dissertar que esse controle permite a análise de constitucionalidade de uma lei ou de um ato normativo em sua forma abstrata, ou seja, sem a necessidade de um caso concreto. Além disso, essa análise é exercida pelo Supremo Tribunal Federal, já que ele é responsável por processar e julgar se há ou não a inconstitucionalidade ou constitucionalidade dessa lei ou desse ato normativo.

Em especial, a ADO tem como principal objetivo examinar a possível omissão do Poder Público na criação de uma determinada norma, que deveria ter medidas indispensáveis para que determinados direitos constitucionais fossem efetivamente implementados, ou seja, trata-se de uma ação judicial a fim de fazer com que os órgãos responsáveis regulamentem a norma que possui previsão constitucional mas que ainda não possuem eficácia jurídica plena, combatendo a inércia estatal, que refere-se à lentidão crônica na tramitação de debate e aprovação de leis, e evitando que os direitos fiquem apenas no plano teórico, de acordo com Lenza (2021, pág. 428). Logo, percebe-se que é necessário que haja uma lei posterior para que de fato seu texto constitucional seja inserido no mundo real e o direito possa ser plenamente aproveitado pelos cidadãos que necessitam dessa norma.

Quando se aborda a ação de controle que discute a omissão estatal, segundo a classificação de Lenza (2021, pág. 429) pode-se analisar que há duas possíveis formas de omissão, são elas: a omissão total ou absoluta e a omissão parcial, que se subdivide em parcial propriamente dita e parcial relativa.

Em um primeiro estudo, a omissão total consiste em uma completa ausência de atuação normativa por parte do Poder Público diante de um comando constitucional que exige regulamentação. Nesse caso, a Constituição prevê determinado direito ou dever, mas ele não pode ser exercido plenamente porque o legislador não editou nenhuma lei ou medida necessária para torná-lo efetivo. Portanto, trata-se de uma inércia absoluta, que impede a concretização do texto constitucional, justificando a atuação do Supremo Tribunal Federal por meio de instrumentos como a ADO.

Ao passo que se disserta sobre a omissão parcial, observa-se que ela se caracteriza quando o Poder Público até edita uma norma para regulamentar o dispositivo constitucional, mas o faz de maneira incompleta, insuficiente ou desigual. Nessa situação, a lei existente não atende plenamente ao que a Constituição determina, seja porque deixa de abranger todos os destinatários do direito, seja porque regula apenas parte da matéria, seria, então, a classificação

de omissão parcial propriamente dita. Assim, embora exista atuação legislativa, ela é deficiente, que pode ser classificada como omissão parcial relativa, o que também pode ser objeto de controle pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de assegurar a efetiva concretização dos preceitos constitucionais.

Observa-se, então, que a ação que declara a omissão estatal possui como finalidade superar a morosidade legislativa, que, como explicado anteriormente, pode ser compreendida como a demora excessiva ou a completa ausência de atuação do legislador na edição de normas indispensáveis à concretização das normas constitucionais. Assim, há diversos fatores que contribuem para a ocorrência dessa demora em legislar, entre eles, destacam-se a complexidade do processo legislativo, a fragmentação política, a ausência de consenso entre os parlamentares e, sobretudo, a falta de interesse político na regulamentação de determinadas matérias. Dessa forma, a omissão legislativa nem sempre decorre de incapacidade técnica, mas, muitas vezes, de uma escolha política deliberada de simplesmente não agir.

Por conseguinte, apesar de verificar-se que a ADO é de suma importância para a concretização dos direitos constitucionais e exerce papel essencial de demonstrar como o Supremo pode agir em determinados casos, a utilização desse mecanismo envolve um delicado equilíbrio entre alguns valores constitucionais, assim, observa-se que deve haver harmonia entre a liberdade de conformação do legislador e a obrigatoriedade de concretizar a Constituição. Enquanto o legislador possui discricionariedade para escolher o momento, o conteúdo e a forma de regulamentação das normas constitucionais, há do outro lado a obrigatoriedade de concretizar a Constituição, que impõe ao Estado o dever de tornar efetivos os direitos nela previstos. Esse conflito surge quando a liberdade legislativa é executada de forma excessiva, transformando-se em inércia injustificada, ou seja, em uma demora legislativa infundada, feita apenas para atrasar o processo legislativo, o que compromete a força normativa da Constituição.

Uma das formas encontradas pelo Supremo Tribunal Federal para lidar com essa controvérsia foi a adoção de uma postura de autocontenção relativa, pela qual o Tribunal reconhece a omissão estatal e determina que o órgão competente atue. Nessa linha, pode, inclusive, fixar prazos ou adotar medidas de caráter provisório para viabilizar a eficácia da norma constitucional, sem, contudo, substituir o legislador, conforme destacam Mendes e Gonet (2025), o Tribunal, em regra, não pode criar normas gerais, devendo atuar apenas como instrumento para suprir, de forma limitada, as lacunas constitucionais. Desse modo, preserva-se a separação dos poderes, ao mesmo tempo em que se impede que a discricionariedade legislativa seja utilizada como justificativa para o descumprimento da Constituição. Dessa forma,

a ADO funciona como um instrumento de conciliação entre a autonomia do legislador e a supremacia da Constituição, fazendo com que ao mesmo tempo em que haja o respeito ao espaço de decisão política do Poder Legislativo, exista também o impedimento de que a omissão estatal esvazie o conteúdo das normas constitucionais, garantindo que estas sejam efetivamente concretizadas no plano jurídico e social.

Além desses pontos citados, é relevante dissertar que a inércia do Poder Legislativo pode fragilizar o texto da Constituição, transformando as normas que deveriam ser imediatamente eficazes em meras promessas programáticas, nesse sentido, Konrad Hesse, em sua obra A Força Normativa da Constituição, sustenta que a Constituição deveria possuir efetividade real, não podendo ser reduzida a um mero documento simbólico. Isso compromete a efetivação dos direitos fundamentais e gera consequentemente uma insegurança jurídica, uma vez que os cidadãos não conseguem exercer plenamente direitos que já estão formalmente garantidos no texto da Carta Magna. Essa ausência de regulamentação também pode ampliar desigualdades, já que determinados grupos ficam desprotegidos enquanto aguardam uma atuação legislativa que não ocorre por parte das autoridades competentes.

Um clássico exemplo dessa ausência de regulamentação é que não há até os dias atuais uma lei específica para tratar do direito de greve dos servidores públicos, reforçando a morosidade legislativa do direito que está previsto nos artigos 9 e 37, inciso VII da Constituição Federal. Diante dessa omissão, o Supremo Tribunal Federal teve que intervir, aplicando por analogia a lei de greve do setor privado (Lei 7.783/89), por meio de Mandados de Injunção (mecanismo também utilizado para sanar lacunas constitucionais) evitando a completa ineficácia do direito. Nesse contexto, o Supremo deixou de ter uma atuação apenas declaratória e passou a adotar uma postura mais efetiva na concretização dos direitos fundamentais.

Outro exemplo que pode ser citado envolve as possíveis punições para a criminalização das condutas de homofobia e de transfobia, que por meio da ADO nº26 o Supremo equiparou essas condutas ao crime de racismo, utilizando por analogia a Lei 7.716/89. Essa decisão teve grande importância, pois demonstrou uma atuação mais ativa do STF no controle de omissões estatais em relação ao texto constitucional, indo além da simples comunicação ao legislador sobre sua omissão, fazendo com que não apenas houvesse o reconhecimento da mora legislativa, mas também deixando o Tribunal estabelecer uma solução provisória com efeitos concretos, assegurando a eficácia dos direitos fundamentais, reforçando o papel da ADO como instrumento de efetivação da Constituição. Por conseguinte, a ADO nº26 se tornou um marco

no debate sobre o equilíbrio entre a liberdade do legislador e o dever de concretizar a Constituição Federal.

## 3. A EFICÁCIA JURÍDICA-CONSTITUCIONAL DA ADO

Para compreender a eficácia jurídico-constitucional da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), é preciso ter como ponto de partida o entendimento do conceito de eficácia jurídica das normas constitucionais. Segundo Lenza (2021, pág. 221), a eficácia jurídica refere-se à aptidão da norma para produzir efeitos no plano jurídico, isto é, sua capacidade de ser aplicada e de gerar consequências concretas. Trata-se, então, de característica distinta da validade e da efetividade, pois uma norma pode ser válida no ordenamento, mas não produzir efeitos práticos em razão de obstáculos estruturais, como a ausência de regulamentação, algo que acontece em relação às normas que são abordadas pela ADO.

Nessa ideia, Lenza (2021, pág. 221) faz referência a diferentes graus de eficácia das normas constitucionais, são elas: as normas de eficácia plena, que possuem aplicabilidade imediata e integral, independentemente de qualquer atuação legislativa posterior, as normas de eficácia contida, que por sua vez, também são imediatas, mas sujeitas a restrições futuras e as normas de eficácia limitada, que dependem de regulamentação normativa para produzirem todos os seus efeitos, sendo, portanto, indiretas, mediatas e reduzidas, consequentemente diretamente afetadas pela atuação ou pela omissão do legislador.

Logo, a discussão sobre a eficácia jurídico-constitucional da ADO está diretamente ligada às normas constitucionais de eficácia limitada, cuja concretização depende de lei posterior. Além disso, Lenza (2021, pág. 225 e 226) destaca que há duas espécies de normas de eficácia limitada, são elas: normas de princípio institutivo, que traçam esquemas gerais sobre a organização do Estado, e normas de princípio programático, que definem diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas por esse Estado.

Juntamente com a classificação feita por José Afonso da Silva e referida por Pedro Lenza, o STF entendia que essas normas de eficácia limitada possuem aplicabilidade indireta e mediata, dependendo integralmente de regulamentação infraconstitucional, assim, na ausência de lei, não seria possível extrair os efeitos concretos esperados, o que levava à frustração de diversos direitos, sobretudo os de caráter social. Contudo, essa posição adotada pelo Supremo foi sendo gradualmente flexibilizada, onde a Corte passou a reconhecer que, embora dependam

de complementação legislativa, as normas de eficácia limitada possuem um mínimo de eficácia jurídica imediata, produzindo alguns efeitos como: o efeito negativo, que impede a edição de normas contrárias ao seu conteúdo, o efeito vinculante, que orienta a atuação dos poderes públicos e servem como parâmetro de controle de constitucionalidade.

Assim, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal tem adotado uma postura mais concretista, especialmente diante de omissões legislativas prolongadas. Nesses casos, a Corte tem admitido que possa haver a aplicação analógica de normas existentes, a utilização de princípios constitucionais para suprir essas lacunas e a concessão de decisões com efeitos concretos, sobretudo em instrumentos como o mandado de injunção e em especial a ADO. Dessa maneira, a jurisprudência atual do STF caminha no sentido de reconhecer que as normas de eficácia limitada não são destituídas de eficácia, mas sim dotadas de uma eficácia reduzida, que pode ser ampliada por meio da atuação judicial.

O julgamento do MI 721/DF de relatoria do ex-ministro do STF Marco Aurélio (DJE publicado em 30.11.2007) representa um dos marcos relevantes na adoção da posição concretista pelo Supremo Tribunal Federal. Na ocasião, a Corte superou o entendimento tradicional, que atribuía às decisões em mandado de injunção natureza meramente declaratória, passando a reconhecer seu caráter mandamental. Assim, firmou-se o entendimento de que compete ao Poder Judiciário não apenas reconhecer a omissão legislativa, mas também viabilizar, no caso concreto, o exercício dos direitos previstos em normas de eficácia limitada, suprindo os efeitos da inércia do legislador. Como os mandados de injunção e as ADOs possuem naturezas e origens semelhantes, esse entendimento deixou de ser adotado apenas em mandados de injunção e passou a possuir relevância e efeitos nas ações de omissão.

Ademais, como já foi dissertado anteriormente, o conceito de força normativa da Constituição, desenvolvido por Konrad Hesse, parte do pressuposto de que a Constituição não deve ser vista como um mero documento político ou programático, mas como uma norma jurídica dotada de imperatividade e vocação para produzir efeitos reais na sociedade, assim, a ausência de regulamentação não pode servir como justificativa para a inefetividade dos direitos constitucionais. Nesse contexto, o papel do Supremo torna-se central, uma vez que ao julgar as ADOs, a Corte não apenas reconhece a existência de omissão inconstitucional, mas também atua como garantidora da supremacia constitucional, pressionando os órgãos competentes a cumprirem os deveres impostos pela Constituição.

Portanto, ao observar a junção entre a evolução jurisdicional do STF, onde ele aplica o princípio da máxima efetividade para ter uma postura mais ativa nas decisões de omissão, e a força normativa constitucional, percebe-se que essa atuação deve possuir equilíbrio entre o respeito ao princípio da separação dos poderes e a necessidade de concretizar a Constituição. Logo, o Supremo, nessa situação, exerce papel fundamental ao assegurar que o texto constitucional seja efetivamente cumprido, transformando seus comandos em realidade jurídica e social.

Outrossim, para que o equilíbrio entre a separação dos poderes e a atuação mais ativa da Corte não seja extrapolado, é necessário que haja limites. Verifica-se, então, que um dos limites existentes é através dos limites impostos aos acórdãos, já que tradicionalmente a ADO possui decisão com efeito declaratório, ou seja, a decisão do STF limitava-se a reconhecer a mora legislativa e a comunicar o órgão competente para suprir a omissão, assim, respeitando o já mencionado princípio da separação dos poderes.

Desse modo, alguns limites impostos aos acórdãos devem ser destacados, como por exemplo: não poder criar normas jurídicas gerais nem abstratas substituindo o legislador, não pode impor, de forma ampla, o conteúdo de uma futura lei e limitar-se a dar ciência da omissão e, em alguns casos, fixar prazo para sua superação. Ao passo que esses limites são colocados perante os acórdãos, deve-se examinar que a Corte, em situações de omissão prolongada e que comprometam direitos fundamentais, além de reconhecer a omissão estatal ela também pode adotar medidas provisórias, mas com cuidado para não atuar como legislador positivo, assim, afirma os autores Mendes e Gonet (2025), e ainda tais medidas não configuram substituição plena da função legislativa, mas sim mecanismos excepcionais de concretização constitucional.

Dessa forma, a sentença nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão situa-se em uma zona de equilíbrio, pois de um lado tem que se respeitar a separação dos poderes e de outro tem que se buscar evitar que a omissão estatal esvazie a Constituição. Assim, embora seus efeitos sejam, em regra, declaratórios e limitados, a atuação do STF tem evoluído no sentido de ampliar a eficácia prática da ADO, reforçando o compromisso com a efetividade da ordem constitucional.

## 4. OS DESDOBRAMENTOS PRÁTICOS E OS EFEITOS JURÍDICOS DAS DECISÕES DO STF

As decisões proferidas pela Supremo detêm em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, como já mencionado nos títulos anteriores, o efeito *erga omnes*, ou seja, as decisões produzem efeitos sobre todos e não apenas as partes diretamente envolvidas no processo, logo não se limita apenas aos legitimados presentes no rol do art. 103 da Constituição Federal, mas alcança toda a coletividade e todos os órgãos do Poder Público. Na prática, quando o STF reconhece a existência de uma omissão inconstitucional em sede de ADO, essa conclusão não vale apenas para quem ajuizou a ação, mas para toda a sociedade, isso ocorre porque, no controle concentrado, o que está em discussão não é apenas o interesse individual ou um caso concreto, mas a própria preservação da supremacia do texto constitucional. Percebe-se, então, que esse efeito garante a uniformidade na aplicação da Constituição e evitar decisões contraditórias sobre a mesma matéria, visto que a decisão do STF propõe resolver a questão de forma ampla, com alcance coletivo, preservando a segurança jurídica.

Além do efeito *erga omnes,* às decisões que declaram a inconstitucionalidade omissiva também possuem efeito vinculante, isto é, as decisões devem ser obrigatoriamente observadas pelos demais órgãos públicos e pela administração pública. Nesse contexto, isso significa que, uma vez fixado o entendimento pelo Supremo em sede de ADO, os juízes, tribunais e órgãos administrativos não podem decidir em sentido contrário, ficando todos vinculados à interpretação constitucional estabelecida pela Corte, devendo aplicá-la em casos semelhantes. Assim como o efeito *erga omnes*, o efeito vinculante também assegura a segurança jurídica, pois impede que a mesma controvérsia constitucional seja continuamente rediscutida de forma divergente pelos demais órgãos estatais.

Observados ambos os efeitos, verifica-se que a junção deles revela a importância da ADO como meio de proteção da supremacia constitucional, haja vista que o efeito *erga omnes* amplia o alcance da decisão para toda a coletividade, enquanto o efeito vinculante assegura sua observância obrigatória pelos poderes públicos. Dessa forma, a ADO não apenas reconhece a mora legislativa, mas projeta seus efeitos de maneira geral e obrigatória, fortalecendo a efetividade da Constituição e impedindo que a omissão estatal permaneça sem resposta institucional, servindo também como meio de superação da demora legislativa em realizar regulamentação específica.

Após examinar os efeitos das decisões, deve ser analisada também a evolução da jurisprudência do STF em relação a fixação de prazos, visto que, como já foi mencionado nos títulos anteriores, o Supremo tem adotado uma postura mais concretista em relação ao controle

concentrado de omissão. Assim, o Tribunal passou a fixar prazos ao Legislativo em algumas ADOs, não como imposição coercitiva em sentido estrito, mas como uma forma de apelo institucional qualificado para tentar superar a mora legislativa. Esse movimento se consolidou especialmente nos últimos anos, quando o STF passou a entender que a simples ciência ao Congresso, em certos casos, era insuficiente para proteger a força normativa da Constituição.

A Corte a partir do julgamento da ADO nº 25 da relatoria do Min. Gilmar Mendes, que fixou prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional criasse a lei complementar sobre o Fundo de Participação dos Estados, passou a adotar de maneira mais clara a fixação de prazos ao Congresso, a fim de enfrentar a omissão estatal, logo, nota-se que o Supremo deixou de apenas declarar a mora legislativa e passou a fixar um parâmetro temporal para sua superação. Desde o julgamento dessa ADO, a prática de aplicar prazos como técnica de enfrentamento da omissão inconstitucional passou a ser mais utilizada, já que outras Ações de Omissão estabeleceram também prazos temporais para que a regulamentação específica fosse feita, como por exemplo as ADOs nº 74 e 85, que estabeleceram prazos de 18 e 24 meses, respectivamente, para que o Congresso resolvesse sobre o adicional de penosidade e a participação dos trabalhadores na gestão das empresas.

Assim, constata-se que com a demora em realizar seu papel típico de legislar o Poder Legislativo abre espaço para que o Supremo possa adotar medidas necessárias para que os direitos pleiteados pelos cidadãos não sejam esquecidos e que nem as normas de eficácia limitada não sejam totalmente colocadas em prática. Com isso, a atuação mais acentuada do STF em relação aos casos de omissão, com a fixação de prazos, abre debate entre o ativismo judicial e a atuação jurisdicional necessária.

O ativismo judicial nos casos de ADO sustenta-se na ideia de que o STF ultrapassa os limites da função jurisdicional e avança sobre a esfera de atuação do Poder Legislativo, já a atuação jurisdicional necessária baseia-se no entendimento de que o Supremo não legisla, nem substitui o Congresso na formulação da norma, apenas reconhece que a inércia prolongada compromete a força normativa da Constituição e impede a concretização de direitos constitucionalmente assegurados por ela.

A distinção central que deve ser feita está no alcance da intervenção judicial. Quando a Corte apenas reconhece a omissão, comunica o órgão competente e, eventualmente, fixa prazo para atuação, sem definir o conteúdo da futura norma, sua atuação permanece, em tese, dentro dos limites da jurisdição constitucional, haja vista que o tribunal não cria regra geral e abstrata

em substituição ao legislador, mas atua para preservar a supremacia constitucional e impedir que a mora legislativa esvazie direitos fundamentais. A problemática está presente quando a atuação judicial ultrapassa a mera indução institucional e passa a suprir materialmente a omissão com soluções normativas de caráter mais amplo, aproximando-se da função legislativa. Deste modo, percebe-se que o Supremo deve preservar a atuação do Poder Legislativo e caso esse poder não atue, que a Corte também não ultrapasse os limites de jurisdição, fazendo com que sua atuação seja voltada apenas à concretização da Constituição.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa demonstrou que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão constitui instrumento relevante no sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade, especialmente no enfrentamento da morosidade legislativa e na proteção da força normativa da Constituição. Ao permitir o reconhecimento da omissão inconstitucional do Poder Público, a ADO reafirma que a Constituição não pode ser compreendida como um conjunto de promessas políticas dependentes da conveniência do legislador, mas como norma jurídica dotada de imperatividade voltada à produção de efeitos concretos no plano social e institucional.

Ao longo do estudo, verificou-se que a inércia legislativa compromete diretamente a eficácia das normas constitucionais de eficácia limitada, impedindo que direitos fundamentais previstos no texto constitucional sejam plenamente usufruídos pelos cidadãos. Nesses casos, a omissão estatal fragiliza a supremacia constitucional, amplia a insegurança jurídica e transforma comandos constitucionais em promessas normativas de difícil concretização. A ADO surge, nesse cenário, como mecanismo de reação institucional à mora legislativa, funcionando como instrumento de provocação e correção da inércia estatal.

Também se constatou que a efetividade da ADO não se esgota em sua função declaratória. Embora tradicionalmente concebida como instrumento de mera ciência ao órgão omisso, a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal revela uma postura mais concretista, sobretudo em hipóteses de omissão prolongada e de comprometimento de direitos fundamentais. A possibilidade de fixação de prazos, a adoção de medidas provisórias e a ampliação dos efeitos práticos das decisões evidenciam um esforço institucional para tornar a ADO mais eficaz, sem que isso signifique, em regra, substituição plena da função legislativa.

Entretanto, o estudo também evidenciou que a efetividade prática da ADO ainda encontra limites estruturais relevantes. A persistência da resistência legislativa, mesmo diante de decisões com efeito erga omnes e vinculante, revela que o reconhecimento judicial da omissão nem sempre é suficiente para produzir a resposta normativa esperada. Isso demonstra que a eficácia da ADO depende não apenas da atuação do STF, mas também da disposição institucional do Poder Legislativo em cumprir o dever constitucional de legislar. Sem essa cooperação, a ADO passa a operar como importante mecanismo de afirmação constitucional, mas com reduzida capacidade de transformação concreta.

Conclui-se, portanto, que a ADO é um instrumento constitucional indispensável à preservação da supremacia da Constituição e à concretização dos direitos fundamentais, sobretudo diante da omissão estatal. Sua importância reside não apenas em declarar a mora legislativa, mas em reafirmar que a inércia do poder público não pode prevalecer sobre a autoridade normativa da Constituição. Ainda que seus limites práticos revelem entraves institucionais à sua plena efetividade, a ADO permanece como mecanismo essencial de contenção da omissão inconstitucional e de fortalecimento do compromisso do Estado com a concretização da ordem constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituiçao.htm. Acesso em: 6 abril. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providencias. Direito de Greve, [*S. l.*], 28 jun. 1989.

BRASIL. Lei 7.716/89, 05 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Crime contra a raça ou cor. [*S. l.*], 05 jan. 1989.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, [*S. l.*], 10 nov. 1999.

BRASIL. Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009. Acrescenta à Lei no 9.868, de 10 de novembro de 1999, o Capítulo II-A, que estabelece a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, [*S. l.*], 27 out. 2009.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. *[S.l.]*: SAFE, *[S.d.]*.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 25. ed. [*S. l.*]: Saraiva Jur, 2021. 1560 p. ISBN 978-6555594911.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 20. ed. [*S. l.*]: Saraiva, 2025. 1592 p. ISBN 9788553627240.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº ADO 26, de 13 de junho de 2019. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. [*S. l.*], 6 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº ADO 74, de 05 de junho de 2024. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. [*S. l.*], 25 jun. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº ADO 85, de 17 de fevereiro de 2025. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. [*S. l.*], 21 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Injunção nº MI 721, de 30 de agosto de 2007. MANDADO DE INJUNÇÃO - DECISÃO - BALIZAS. Tratando-se de processo subjetivo, a decisão possui eficácia considerada a relação jurídica nele revelada. APOSENTADORIA - TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS - PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR - INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR - ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral - artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91. [*S. l.*], 2007.

# PLATAFORMAS DIGITAIS E RESPONSABILIDADE CIVIL: A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO REGIME JURÍDICO DO MARCO CIVIL DA INTERNET À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*Digital platforms and civil liability: the (un)constitutionality of the legal regime of the Brazilian Internet Bill of Rights in light of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court*

**Raphael Brito de Paiva**[1]

Universidade da Amazônia

**Jeferson Antônio Fernandes Bacelar**[2]

Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org/10.62140/RPJB115387969

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O surgimento do Marco Civil da Internet e a gênese do regime de responsabilidade civil no Brasil; 3. A evolução da jurisprudência do STF e a relativização do artigo 19 do Marco Civil da Internet; 4. O novo regime de responsabilização das plataformas digitais e seus impactos na proteção de direitos fundamentais; Considerações Finais.

**Resumo:** Este artigo analisa a responsabilidade civil das plataformas digitais no Brasil, investigando a (in)constitucionalidade do artigo 19 da Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet, diante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O problema de pesquisa questiona a compatibilidade da exigência de ordem judicial prévia para a remoção de conteúdos ilícitos com os preceitos constitucionais de proteção à dignidade humana e à honra. O objetivo geral é demonstrar a necessidade de relativização desse dispositivo para garantir a efetividade da tutela jurisdicional no ambiente digital. Os resultados indicam que o STF, ao declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 19, caminha para a consolidação de um dever de cuidado proativo das plataformas, mitigando a imunidade absoluta do provedor em casos de flagrante ilicitude. Conclui-se que o modelo atual exige uma interpretação conforme a Constituição para equilibrar a liberdade de expressão com a responsabilidade civil por danos sistêmicos.
**Palavras-chave:** Plataformas Digitais; Responsabilidade Civil; Marco Civil da Internet; (In)constitucionalidade.

[1] Graduando do nono semestre do curso de Direito (UNAMA). Pós-Graduado em Redes de Computadores (ESAB). Graduado em Ciência da Computação (UFPA). E-mail: raphaelbritopaiva@gmail.com

[2] Doutor em Direitos Fundamentais e Novos Direitos (UNESA/RJ). Mestre em Direito do Estado (UNAMA). Diretor de Ensino e Pesquisa da Escola Judicial (TJ/PA). Membro da Academia Paraense de Letras Jurídicas. E-mail: jafbacelar@yahoo.com.br

**Abstract:** This article analyzes the civil liability of digital platforms in Brazil, investigating the (un)constitutionality of Article 19 of Law nº. 12.965/2014, the Brazilian Internet Civil Framework Law, in light of the jurisprudence of the Supreme Federal Court. The research problem questions the compability of the requirement of a prior judicial order for the removal of unlawful content remains compatible with the constitutional principles of protection of human dignity and honor. The general objective is to demonstrate the need to relativize this provision in order to ensure the effectiveness of judicial protection in the digital environment. The results indicate that the Supreme Federal Court, by declaring the partial unconstitutionality of art. 19, is moving toward the consolidation of a proactive duty of care for platforms, mitigating the provider's absolute immunity in cases of manifest illegality. It is concluded that the current model requires an interpretation in accordance with the Constitution to balance freedom of expression with civil liability for systemic damages.

**Keywords:** Digital Platforms; Civil Liability; Brazilian Internet Civil Framework Law; (Un)constitutionality.

## 1. Introdução

O século XXI tem sido marcado por uma profunda transformação social, impulsionada pelo avanço exponencial da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Nesse contexto, as plataformas digitais ascenderam como mediadoras essenciais das relações sociais, econômicas e políticas, mas também como epicentros de novos desafios e conflitos. Questões complexas envolvendo privacidade, liberdade de expressão e responsabilidade por conteúdo *online* surgiram, expondo as limitações das legislações tradicionais em abarcar a dinâmica do ambiente digital.

No Brasil, a resposta legislativa a esse cenário foi a promulgação da Lei nº 12.965/2014, amplamente conhecida como Marco Civil da Internet (MCI). Este instrumento legal pioneiro visou estabelecer um arcabouço de princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da rede, consolidando um marco regulatório fundamental para o ambiente digital brasileiro. Entre suas disposições mais sensíveis e debatidas, destaca-se o artigo 19, que instituiu um regime de responsabilidade civil subjetiva condicionada para os provedores de aplicações. Este artigo estabelece que a responsabilização das plataformas digitais por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros somente ocorreria mediante uma ordem judicial prévia para a remoção do material ilícito.

A premissa original do artigo 19 era nobre: proteger a liberdade de expressão e evitar a censura privada exercida pelas próprias plataformas, limitando sua autonomia na gestão da

circulação de informações. Contudo, a rápida evolução técnica da internet, com a onipresença de algoritmos de recomendação[3] e a velocidade vertiginosa da viralização de conteúdos, inclusive os ilícitos, trouxe à tona novos e complexos desafios. Estes desafios, de natureza ética, jurídica e social, impactam diretamente a proteção de direitos fundamentais dos usuários e a efetividade da tutela jurisdicional, dificultando a remoção célere de conteúdos prejudiciais e a responsabilização dos envolvidos.

O modelo de reserva de jurisdição absoluta, que exige a intervenção judicial para a remoção de conteúdos ou a responsabilização de plataformas, passou a ser tensionado pela crescente necessidade de proteção a outros direitos fundamentais de igual estatura constitucional. Dentre esses direitos, a dignidade da pessoa humana, a honra e a imagem (art. 5º, X, da Constituição Federal (Brasil, 1988)) ganharam proeminência. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido instado a se manifestar sobre a constitucionalidade desse regime, buscando um equilíbrio delicado que, por um lado, não sufoque a inovação e a liberdade de expressão, e, por outro, não permita a impunidade digital diante de abusos e ilicitudes.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade premente de analisar se a barreira processual criada pelo artigo 19 do MCI ainda se sustenta diante de danos que se propagam em tempo real, gerando um cenário de desamparo jurídico para as vítimas de abusos digitais e questionando a efetividade da proteção de direitos fundamentais no ambiente online. Além da relevância jurídica e social, a pesquisa é motivada pela trajetória acadêmica e profissional do autor na área de Tecnologia da Informação (TI).

Nessa perspetiva, o presente estudo aborda a proteção dos direitos fundamentais em face das transformações tecnológicas. Ao investigar o regime de responsabilidade das plataformas digitais, esta pesquisa busca contribuir para o debate sobre a garantia da dignidade humana e da honra no ambiente virtual.

Nesse contexto, o problema de pesquisa que norteia este trabalho pode ser sintetizado na seguinte indagação: a exigência de ordem judicial prévia para a responsabilização das plataformas digitais, conforme prevista no artigo 19 do MCI, é compatível com a Constituição Federal de 1988 à luz da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal?

[3] Sistemas que filtram e sugerem conteúdo aos usuários com base em seus interesses e interações.

Para responder a tal questionamento, o objetivo geral deste artigo é demonstrar que o regime de responsabilidade civil das plataformas digitais deve ser interpretado de forma a garantir a efetividade da proteção dos direitos da personalidade, mitigando a imunidade do artigo 19 quando houver violação patente a preceitos constitucionais.

## 2. O surgimento do Marco Civil da Internet e a gênese do regime de responsabilidade civil no Brasil

A compreensão do atual estágio da responsabilidade civil no ambiente digital brasileiro exige, necessariamente, um recuo histórico ao período de gestação da Lei nº 12.965/2014. Antes da sua promulgação, o cenário jurídico nacional era caracterizado por uma profunda fragmentação jurisprudencial. Na ausência de uma norma específica, o Poder Judiciário aplicava soluções analógicas baseadas no Código de Defesa do Consumidor, que adotava a responsabilidade objetiva ou no Código Civil, que, por sua vez, é pautado na responsabilidade subjetiva por culpa.

Essa interpretação dual da responsabilidade gerava certa insegurança jurídica, pois a ausência de critérios claros e uniformes para a responsabilização dificultava a previsibilidade das decisões judiciais, prejudicando os usuários, que não sabiam a quem recorrer ou como seriam protegidos. O MCI surgiu, portanto, com a missão de ser uma Constituição da Internet, um marco legal abrangente que estabeleceria princípios basilares, garantias e direitos para o uso da rede, refletindo a natureza técnica e democrática do ambiente digital e buscando harmonizar os interesses de todos os envolvidos.

O processo de elaboração do MCI destacou-se por um modelo de construção democrática multissetorial. Diferente de outras normas gestadas exclusivamente no âmbito do Congresso Nacional, o texto foi maturado por meio de consultas públicas coordenadas pelo Ministério da Justiça, permitindo que a academia, o setor técnico e a sociedade civil oferecessem contribuições diretas (Bragatto, 2015). A convergência do Marco Civil com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018 (Brasil, 2018), reforçou esse arcabouço protetivo, sobretudo na dimensão da autodeterminação informativa. Segundo Doneda (2006):

> A proteção de dados pessoais representa a evolução natural da tutela da privacidade, sendo hoje elemento central da autodeterminação informativa e da dignidade humana. Trata-se

> de um direito que ultrapassa a mera reserva da vida privada, alcançando o controle que o indivíduo exerce sobre suas próprias informações. A efetiva proteção de dados garante não apenas a liberdade individual diante do Estado e do mercado, mas também a possibilidade de o sujeito manter sua integridade moral e existencial em uma sociedade marcada pela vigilância e pelo tratamento automatizado de informações. (Doneda, 2006, p. 75)

No cerne dos debates constitucionais que nortearam a tramitação da lei, emergiu uma intensa tensão dialética entre a liberdade de expressão e os direitos da personalidade. De um lado, a proteção ao pensamento e à livre circulação de ideias, preconizadas no art. 5º, IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), foi defendida como pilar essencial para a inovação e o exercício da cidadania. De outro, a necessidade de salvaguardar a intimidade e a honra, preconizados no art. 5º, X, da Constituição Federal (Brasil, 1988), impôs limites à atuação desenfreada em rede.

Conforme aponta a doutrina, o MCI foi influenciado por modelos estrangeiros, combinando elementos do sistema europeu, mais protetivo, com o sistema norte-americano, baseado na ampla imunidade dos provedores (Schreiber, 2014). Segundo Sarlet (2015), a proteção da dignidade da pessoa humana no ciberespaço exige que o Estado harmonize esses direitos, evitando que a liberdade de expressão se converta em um salvo-conduto para o anonimato ilícito ou para a destruição da reputação alheia.

O ponto central do regime de responsabilidade civil do MCI encontra-se no seu artigo 19 no qual o legislador instituiu o que a doutrina majoritária, incluindo autores como Schreiber (2014), denomina de responsabilidade subjetiva condicionada à ordem judicial. Por meio deste dispositivo, estabeleceu-se que o provedor de aplicações apenas responderá civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.

Ainda segundo Schreiber (2014), esta escolha não foi técnica, mas política, e buscou-se garantir a reserva de jurisdição para o Judiciário, e não a uma empresa privada para atuar como árbitro do que é ou não ilícito na rede mundial de computadores. Observa ainda que essa escolha legislativa foi estratégica para evitar a censura privada, uma vez que, sem a exigência de ordem judicial, as plataformas poderiam remover conteúdos legítimos pelo simples receio de sofrerem sanções pecuniárias.

Para conferir precisão ao sistema, a lei operou uma distinção fundamental no artigo 18 em relação ao artigo 19. Os provedores de conexão, conforme conceitua Ceroy (2020), são as pessoas jurídicas fornecedoras de serviços que consistem em possibilitar o acesso de seus consumidores à internet, bastando que viabilizem a conexão dos terminais de seus clientes à rede. Esses provedores gozam de imunidade absoluta, pois não possuem controle editorial sobre os dados que trafegam em suas redes. Já os provedores de aplicações são aqueles que oferecem serviços de valor adicionado, como redes sociais, buscadores e plataformas de vídeo, e são o foco do artigo 19.

Embora o artigo 19, § 2º, do MCI tenha previsto a possibilidade de criação de juizados especiais para acelerar as ordens de remoção, a prática demonstrou que a velocidade da viralização digital muitas vezes supera a capacidade de resposta do Judiciário. Assim, o modelo que outrora priorizou o fluxo livre de informações passa a ser tensionado pela necessidade contemporânea de mecanismos mais eficazes contra a propagação de danos irreparáveis à honra e à dignidade.

## 3. A evolução da jurisprudência do STF e a relativização do artigo 19 do Marco Civil da Internet

A aplicação estática do artigo 19 do Marco Civil da Internet (MCI) passou a ser severamente confrontada pela realidade fática da era da desinformação. Este novo cenário, caracterizado pela proliferação massiva de notícias falsas, conteúdos enganosos e manipulação de informações que se propagam rapidamente pelas redes sociais e algoritmos de recomendação, exigiu do Supremo Tribunal Federal (STF) uma postura ativa na proteção da integridade do sistema democrático e dos direitos da personalidade.

Historicamente, a norma de 2014 foi concebida para um contexto em que a rede era vista como um ambiente de neutralidade técnica, no qual os provedores eram meros hospedeiros de conteúdo. Todavia, a ascensão dos algoritmos de recomendação e a monetização do engajamento transformaram as plataformas em agentes editoriais de fato, com capacidade de influenciar a formação da opinião pública e a disseminação de informações em larga escala.

Nesse cenário, o STF, como guardião da Constituição, iniciou um movimento de aperfeiçoamento constitucional por meio de seus julgados e decisões em temas de repercussão

geral. A Corte buscou compreender que a reserva de jurisdição, embora fundamental para a proteção da liberdade de expressão, não pode ser interpretada como um salvo-conduto para a inércia das plataformas diante de danos manifestos e sistêmicos, que afetam não apenas indivíduos, mas a coletividade e a própria democracia.

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5527[4] e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 403[5] (Brasil, 2020) constituiu um marco na transição jurisprudencial brasileira. Embora o cerne da discussão fosse a possibilidade de bloqueio de aplicativos de mensagens por descumprimento de ordens judiciais, o debate expandiu-se para a própria natureza da responsabilidade das chamadas *"Big Techs"*. A Corte, ao debruçar-se sobre esses casos, começou a sinalizar que a interpretação gramatical e isolada do artigo 19 não poderia servir como um salvo-conduto para que empresas de tecnologia se omitissem diante de ilícitos flagrantes.

Como destaca Barroso (2021), a neutralidade das plataformas é um mito técnico que não se sustenta juridicamente quando o silêncio corporativo permite a destruição de reputações ou o comprometimento do processo eleitoral. Assim, a Corte sinaliza que o artigo 19 do MCI deve sofrer uma interpretação conforme a Constituição, de modo que a exigência de ordem judicial prévia não impeça a responsabilização imediata da plataforma em casos de ilicitude manifesta que ela tinha condições técnicas de identificar. Barroso (2021) argumenta:

> A liberdade de expressão não é um valor absoluto; deve ser ponderada com outros direitos fundamentais, especialmente a dignidade da pessoa humana e a proteção da honra. Em um Estado Democrático de Direito, a liberdade de manifestar ideias constitui pilar essencial da democracia, mas não pode servir de escudo para práticas abusivas, ofensivas ou discriminatórias. A tarefa do intérprete constitucional consiste em equilibrar, com prudência e proporcionalidade, a livre circulação de ideias com a preservação da integridade moral das pessoas e o respeito à convivência civilizada. (Barroso, 2021, p. 68)

Além disso, o enfrentamento à desinformação por meio da jurisprudência do STF revelou a necessidade de um dever de constante vigilância que transcende a mera passividade técnica. Durante os debates na ADI 5527, compreendeu-se que a imunidade de 2014 foi pensada para um cenário de internet artesanal, incapaz de prever a sofisticação das milícias digitais,

[4] Inteiro teor disponível no site: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4983282
[5] Inteiro teor disponível no site: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4975500

grupos organizados que atuam no ambiente online para disseminar desinformação, atacar reputações, manipular o debate público e influenciar processos políticos, muitas vezes com o uso de perfis falsos e robôs.

Ao relativizar a necessidade de ordem judicial para a responsabilização em casos específicos de desinformação estruturada, o Supremo Tribunal Federal não apenas protegeu o direito à honra individual, mas resguardou a própria liberdade de expressão em seu sentido coletivo, impedindo que o debate público seja sufocado por falsidades deliberadas. Para Sarlet (2015), essa evolução jurisprudencial é uma exigência do princípio da proibição de proteção insuficiente, segundo o qual o Estado não pode deixar o cidadão desamparado diante de novas formas de agressão a direitos fundamentais.

No âmbito infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já vinha construindo uma interpretação menos rígida da responsabilidade civil dos provedores de aplicações. No julgamento do Recurso Especial nº 1.660.168/RJ [6](Brasil, 2017), a Corte firmou entendimento no sentido de que, uma vez cientificado acerca da existência de conteúdo manifestamente ilícito, o provedor possui o dever de adotar providências para sua remoção, sob pena de responsabilização civil. Nesse contexto, destacou-se que a notificação extrajudicial, quando suficiente para demonstrar a ilicitude evidente do conteúdo, pode ser apta a gerar o dever de agir por parte da plataforma, afastando a necessidade de ordem judicial prévia em situações específicas.

Em precedente paradigmático, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.338.214/MT [7](Brasil, 2013), estabeleceu importantes balizas para a responsabilização dos provedores de aplicações por conteúdos gerados por terceiros. Na ocasião, a Corte assentou que não se pode atribuir responsabilidade automática às plataformas digitais pelo conteúdo publicado por seus usuários, sob pena de inviabilizar o próprio funcionamento da internet. Todavia, consignou-se que, a partir do momento em que o provedor é cientificado da existência de conteúdo ilícito, surge o dever jurídico de promover sua remoção em prazo razoável.

Em síntese, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir dos julgamentos da ADI 5527 e da ADPF 403, marcou uma inflexão na interpretação do Marco

[6] Inteiro teor disponível no site: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=2014%2F0291777-1&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO
[7] Inteiro teor disponível no site: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201200396460

Civil da Internet. A Corte reconheceu que o modelo de imunidade original, concebido artesanalmente, tornou-se insuficiente diante da era da desinformação e da atuação de milícias digitais. Assim, consolidou-se a tese de que a responsabilidade das plataformas digitais é uma via de mão dupla: elas gozam da liberdade para inovar, mas devem responder civilmente pela gestão temerária de conteúdos que hospedam e monetizam, exigindo um dever de vigilância proativo para a proteção dos direitos fundamentais e da integridade democrática.

O ápice da discussão sobre a constitucionalidade do artigo 19 encontra-se nos Temas de Repercussão Geral 533[8] (Brasil, 2025) e 987[9] (Brasil, 2025). Nestes recursos, o STF debateu se a necessidade de intervenção judicial prévia é compatível com a Constituição Federal, especialmente quando se trata de danos à honra e à imagem de cidadãos comuns. A tendência fixada pela Corte aponta para a constitucionalidade do dispositivo, mas com uma ressalva fundamental: a introdução de um dever de cuidado por parte das plataformas, culminando na declaração de inconstitucionalidade parcial do art. 19.

A análise dos votos proferidos no julgamento do Tema 987 revela que não houve consenso absoluto entre os ministros do Supremo Tribunal Federal quanto à extensão da responsabilidade das plataformas digitais. O Ministro Toffoli, relator, posicionou-se pela inconstitucionalidade parcial do artigo 19, entendendo que a exigência de ordem judicial prévia impõe ônus excessivo às vítimas. Nesse sentido, Santana (2025) argumenta que a manutenção da rigidez do artigo 19, sem considerar a natureza do dano e a capacidade técnica das plataformas, acaba por esvaziar a proteção constitucional à dignidade humana, exigindo uma releitura do dispositivo que contemple a responsabilidade proativa em casos de ilicitude patente.

Por outro lado, o Ministro Moraes defendeu a possibilidade de responsabilização mais imediata das plataformas em casos de conteúdos manifestamente ilícitos, como discursos de ódio e desinformação (Souza Neto, 2019). Já outras posições buscaram preservar a estrutura do MCI, propondo ajustes interpretativos sem ruptura total do modelo.

Dessa divergência emerge um modelo híbrido, que combina a regra da reserva de jurisdição com exceções baseadas na gravidade e evidência da ilicitude, como observa Luís Roberto Barroso (2021):

> A liberdade de expressão constitui um dos pilares do Estado democrático, mas não é um direito absoluto, devendo ser harmonizada com outros direitos fundamentais, como a honra,

[8] Inteiro teor disponível no site:https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546682/false
[9] Inteiro teor disponível no site:https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546681/false

> a imagem e a privacidade, especialmente no ambiente das redes sociais, em que a velocidade e o alcance da informação potencializam danos. (Barroso, 2021)

Este entendimento vinculante altera a dinâmica da responsabilidade civil digital no Brasil. Tem-se que, caso a plataforma seja notificada extrajudicialmente sobre um conteúdo de ilicitude flagrante e permaneça inerte, poderá ser responsabilizada solidariamente, mitigando a rigidez do artigo 19. Para Sarlet (2015), o efeito vinculante das teses do STF atua como um mecanismo de irradiação dos direitos fundamentais na esfera privada, forçando os entes particulares que gerem espaços de comunicação pública a adotarem padrões de cuidado que evitem a perpetuação de danos irreparáveis à honra e à dignidade dos usuários.

A fundamentação baseia-se na ideia de que as empresas, ao auferirem lucros com a disseminação de dados, assumem o risco da atividade. Nesse sentido, a teoria do risco-proveito, amplamente defendida na doutrina civilista brasileira por autores como Gonçalves (2022), estabelece que aquele que tira proveito de uma atividade, ou seja, aufere os bônus e benefícios dela decorrentes, deve também suportar os ônus e os riscos a ela inerentes.

Portanto, a eficácia dos direitos fundamentais exige que o sistema jurídico não proteja apenas a liberdade de quem publica, mas também a dignidade de quem é alvo da publicação, estabelecendo um equilíbrio entre o fluxo informativo e a reparação integral do dano. Essa judicialização da política tecnológica revela que, diante da mora legislativa em regulamentar temas sensíveis como o combate à desinformação, o Judiciário assume o protagonismo na definição das balizas da responsabilidade civil digital.

Conclui-se que os efeitos vinculantes das decisões da Corte Suprema sobre o artigo 19 representam a transição de um sistema de irresponsabilidade tarifada para um sistema de responsabilidade proporcional, no qual o custo da inovação tecnológica deve, obrigatoriamente, incluir o investimento em segurança e na proteção da esfera jurídica dos cidadãos que utilizam esses serviços.

## 4. O novo regime de responsabilização das plataformas e seus impactos na proteção de direitos fundamentais

A interpretação evolutiva promovida pelo Supremo Tribunal Federal reafirma que a responsabilidade das plataformas digitais é uma via de mão dupla vez gozam da liberdade para

inovar, mas devem responder civilmente pela gestão temerária de conteúdos que hospedam e monetizam, exigindo um dever de vigilância proativo para a proteção dos direitos fundamentais e da integridade democrática. Essa mudança de paradigma é crucial para adaptar o ordenamento jurídico à complexidade do ambiente digital contemporâneo.

A discussão em torno do Projeto de Lei nº 2630/2020 [10](Brasil, 2020), amplamente conhecido como o PL das *Fake News*, representa o esforço legislativo mais robusto para institucionalizar a responsabilidade proativa das plataformas no Brasil. O cerne desta proposta reside na introdução do conceito de dever de cuidado (duty of care), que impõe aos provedores de redes sociais, ferramentas de busca e serviços de mensageria a obrigação de realizarem esforços razoáveis para identificar e mitigar riscos sistêmicos à sociedade (Hartmann, 2025).

Este modelo rompe com a imunidade rígida do artigo 19 do MCI ao estabelecer que a responsabilização pode decorrer de falhas estruturais nos processos de moderação, e não apenas da desobediência a ordens judiciais específicas. Entre os desdobramentos mais relevantes desta proposta, destacam-se a exigência de auditorias externas independentes e a publicação de relatórios de transparência semestrais, que devem detalhar os critérios utilizados pelos algoritmos para a redução de alcance de conteúdos.

Para Barroso (2021), essa evolução é imperativa, pois o Estado Democrático de Direito não pode tolerar a existência de "buracos negros jurisdicionais" nos quais o lucro das corporações tecnológicas prevaleça sobre a segurança jurídica e a paz social

Além disso, o referido projeto propõe uma mudança na natureza da notificação: o sistema de *notice and takedown*, que, conforme explica Schreiber (2014), refere-se ao mecanismo pelo qual provedores de aplicações são notificados sobre a existência de conteúdo ilícito e, após essa notificação, devem removê-lo para evitar responsabilização, ganha contornos de responsabilidade solidária em casos de publicidade paga e conteúdos impulsionados.

Este fortalecimento do dever de cuidado visa corrigir uma assimetria de poder, na qual as plataformas possuem as ferramentas técnicas para interromper a viralização de danos, mas se protegem na burocracia judicial para protelar a remoção. Assim, o novo regime proposto pelo PL 2630/2020 procura criar um ambiente de responsabilização algorítmica no qual a governança digital deixa de ser baseada em decisões pontuais e isoladas do Judiciário e passa a ser uma política de conformidade contínua e transparente das empresas, garantindo que o

[10] Inteiro teor disponível no site: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944

exercício da liberdade de expressão não seja desvirtuado para a prática de ilícitos em escala industrial.

Apesar da premente necessidade de combater ilícitos digitais, a transição para um regime de responsabilização mais rigoroso enfrenta críticas contundentes de setores da academia, de grupos de defesa da liberdade de expressão e da indústria tecnológica, que alertam para os perigos de um retrocesso na liberdade de rede.

O argumento central dos críticos é de que a imposição de deveres de monitoramento constantes pode gerar o já mencionado *chilling effect*, no qual as plataformas, temendo sanções financeiras pesadas e a responsabilidade civil por omissão, optem pela remoção preventiva e automatizada de qualquer conteúdo que possua contornos polêmicos ou ambíguos. Esse cenário poderia resultar em um tipo de higienização do debate público, no qual sátiras, críticas políticas ácidas e expressões artísticas poderiam ser sacrificadas por filtros de inteligência artificial incapazes de compreender contextos e nuances linguísticas.

Existe uma preocupação latente refere-se à viabilidade econômica e à livre concorrência no mercado digital. Doutrinadores civilistas, como Schreiber (2014), alertam para o risco de que exigências regulatórias extremamente onerosas, como a manutenção de equipes de moderação humanas em larga escala e a contratação de auditorias independentes, acabem por consolidar o poder das grandes plataformas. Para tal autor, as obrigações criam barreiras de entrada insuperáveis para pequenas *startups* [11]e redes sociais emergentes brasileiras, que não possuem a mesma musculatura financeira das *Big Techs* para absorver os altos custos de conformidade.

Há, portanto, um conflito ético-jurídico central: exigir responsabilidade sem destruir a arquitetura aberta que permitiu o florescimento da internet. Defensores da liberdade de expressão e juristas ligados à escola do garantismo digital QUEM? argumentam que a solução não deve passar pelo fim da reserva de jurisdição, mas pelo fortalecimento da celeridade judicial. Para essa vertente, o Estado deve permanecer como o único árbitro legítimo da licitude do discurso, sob pena de se institucionalizar certa censura privada invisível, mediada por algoritmos opacos e interesses puramente corporativos, por meio dos quais as plataformas, temendo sanções, passariam a remover preventivamente conteúdos legítimos.

O desfecho do debate sobre o futuro da responsabilidade civil das plataformas no Brasil aponta para o fortalecimento de modelos híbridos de governança, conhecidos como

[11] Empresas emergentes com um modelo de negócio inovador e escalável, geralmente baseadas em tecnologia.

corregulação ou autorregulação regulada. Nesse formato, as plataformas permanecem autônomas para estabelecer os seus próprios códigos de conduta e diretrizes de comunidade, mas tais regras devem obrigatoriamente observar patamares mínimos de proteção de direitos fundamentais estabelecidos pelo Estado.

O diferencial deste modelo é a existência de uma instância de supervisão, que pode ser uma agência reguladora independente ou um conselho multissetorial composto por representantes do Poder Público, setor empresarial, comunidade científica e sociedade civil. Com poderes para auditar o cumprimento das leis e garantir o devido processo legal na moderação, essa estrutura busca unir a agilidade técnica das plataformas no combate a ilícitos graves, como pornografia infantil e terrorismo, à soberania jurídica e fiscalizatória do Estado.

A interpretação evolutiva promovida pelo Supremo Tribunal Federal continuará sendo o fiel da balança nesta transição tecnológica. Mesmo na ausência de uma nova lei aprovada pelo Congresso, o Judiciário tem sinalizado que a aplicação do artigo 19 do MCI deve ser lida em harmonia com a Constituição Federal, através do que a doutrina denomina de "interpretação conforme a Constituição".

Isso significa que a imunidade dos provedores não é mais vista como um dogma intocável, mas como uma garantia que pressupõe o cumprimento de deveres de cuidado e diligência. Sob essa ótica, a responsabilidade das plataformas deixa de ser meramente reativa à ordem judicial e passa a exigir uma postura proativa na mitigação de riscos sistêmicos, especialmente em casos de flagrante ilicitude ou violação de direitos fundamentais.

Conclui-se que o equilíbrio digital do século XXI não será alcançado por leis punitivas isoladas, mas por uma governança que una tecnologia, ética e responsabilidade, reafirmando que a internet deve ser um instrumento de emancipação humana e não um campo de batalha para a violação da dignidade alheia. O objetivo final é a construção de um ambiente digital no qual a liberdade de expressão seja a regra, mas onde a responsabilidade civil atue de forma célere e eficaz.

## 5. Considerações finais

A presente pesquisa permitiu uma análise sobre o regime de responsabilidade civil das plataformas digitais no Brasil, partindo da premissa de que a arquitetura jurídica estabelecida pelo MCI enfrenta, atualmente, um cenário de obsolescência diante da complexidade e da

velocidade dos danos digitais. Ao longo do estudo, demonstrou-se que o artigo 19 da referida lei, embora tenha surgido com o nobre propósito de preservar a liberdade de expressão e evitar a censura privada, acabou por instituir uma barreira processual que, em muitos casos, inviabiliza a pronta proteção de direitos fundamentais, como a honra e a dignidade da pessoa humana.

A investigação confirmou que o modelo de ordem judicial prévia não mais atende à celeridade exigida pelo ambiente virtual. Na primeira parte, verificou-se que o contexto de criação do MCI priorizou a neutralidade e a liberdade, mas em um momento tecnológico em que a propagação de conteúdos não possuía a escala e a nocividade dos algoritmos atuais, que potencializam a viralização de informações, sejam elas lícitas ou ilícitas.

A segunda parte evidenciou que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao ser provocado pela crescente judicialização de casos envolvendo plataformas digitais, iniciou um movimento de relativização dessa imunidade legal. A jurisprudência da Corte evoluiu para entender que a liberdade de expressão não é um direito absoluto, admitindo que as plataformas devem ser responsabilizadas quando deixarem de agir diante de ilícitos flagrantes, independentemente de provocação judicial prévia. Essa mudança reflete a compreensão de que as plataformas não são meros canais neutros, mas agentes ativos na curadoria e disseminação de conteúdo.

Por fim, ao avaliar o novo regime de responsabilização, conclui-se que o Brasil caminha para um modelo híbrido, no qual se exige das plataformas um dever de diligência mais rigoroso. A transição de um regime de notificação judicial para um de notificação e retirada *(notice and takedown),* especialmente em casos de violações graves e evidentes, mostra-se mais harmônica com a Constituição Federal de 1988, que busca equilibrar a liberdade de expressão com a proteção de outros direitos fundamentais.

Como resultado, o estudo confirma a hipótese inicial de que o artigo 19 necessita de uma interpretação conforme à Constituição, ou mesmo de uma reforma legislativa, para que as empresas de tecnologia deixem de ser meras espectadoras e passem a atuar como agentes corresponsáveis pela manutenção de um ecossistema digital ético. Isso implica a necessidade de implementar transparência algorítmica, auditorias independentes e canais de denúncia eficazes, sem necessariamente ferir a liberdade de expressão, mas sim qualificando-a e responsabilizando-a.

Contudo, a interpretação conferida pelo STF ainda apresenta desafios relevantes, especialmente pela ausência de critérios objetivos para a definição do que se entende por "ilicitude manifesta". Tal indeterminação pode gerar insegurança jurídica e incentivar práticas

de remoção excessiva por parte das plataformas, com potencial impacto negativo sobre a liberdade de expressão e o debate público. É fundamental que a regulamentação futura ou a consolidação jurisprudencial estabeleçam balizas mais claras para evitar a autocensura e a supressão de conteúdos legítimos.

Este trabalho reafirma que o Poder Judiciário deve atuar como o guardião da dignidade humana no ciberespaço, assegurando que a rede mundial de computadores permaneça sendo um instrumento de emancipação social e não um território de impunidade. Conclui-se, portanto, que a manutenção da exigência de ordem judicial prévia, em sua forma rígida, revela-se incompatível com a dinâmica dos danos digitais contemporâneos, demandando uma abordagem mais flexível e proativa que harmonize os diversos direitos e garantias fundamentais na era digital.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS


BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, redes sociais e democracia: desafios contemporâneos do controle de conteúdos. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 2, p. 45-72, 2021.

BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso; NICOLAS, Maria Alejandra. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? Revista Eptic, vol. 17, n. 1, p. 236–255, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/3385. Acesso em: 12 de mar. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 2630, de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 15 de mar. de 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.338.214/MT. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 15 out. 2013. Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.660.168/RJ. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 12 set. 2017. Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5527 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 403. Relator: Min. Edson Fachin (ADI 5527) e Min. Rosa Weber (ADPF 403). Julgamento em 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 403. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4975500. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 26 de junho de 2025. STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros, declarando parcialmente inconstitucional o art. 19 do Marco Civil da Internet. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a771oa768SocioedadeArt19MCI_vRev.pdf?. Acesso em: 18 de mar. de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.037.396 (Tema 987) e RE 1.057.258 (Tema 533). Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 26 de junho de 2025. STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros, declarando parcialmente inconstitucional o art. 19 do Marco Civil da Internet. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a771oa768SocioedadeArt19MCI_vRev.pdf?. Acesso em: 15 de abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral 533 (RE 1.037.396). Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546682/false. Acesso em: 15 de fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral 987 (RE 1.057.258). Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546681/false. Acesso em: 15 de fev. 2026.

CEROY, Frederico Meinberg. Os conceitos de provedores no Marco Civil da Internet. Migalhas. Publicado em 25 nov. 2014. Atualizado em 29 set. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/211753/os-conceitos-de-provedores-no-marco-civil-da-internet. Acesso em: 10 abr. 2026.

DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da lei geral de proteção de dados. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, Volume 4: Responsabilidade Civil. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

HARTMANN, Isabela M. et al. Dever de Cuidado de Plataformas após a Decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o Marco Civil da Internet. 2025. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10565053.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

SANTANA, Bianca Quitéria de Moura. A (in)constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet: uma análise à luz do RE nº 1.037.396/SP, Tema 987 do STF. Revista Universitária Brasileira, v. 3, n. 2, p. 78-96, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHREIBER, Anderson. Responsabilidade civil na internet e nos meios de comunicação. São Paulo: Atlas, 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

# A JUSTIÇA AO ALCANCE DE TODOS: O PAPEL DO CENTRO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Justice within everyone's reach: the role of the citizen service center of the legislative assembly of the state of pará in the realization of fundamental rights*

**Samyla da Trindade Chagas Carvalho**[1]
Universidade da Amazônia

**Jeferson Antonio Fernandes Bacelar**[2]
Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org/10.62140/SCJB505535068

**Sumário**: 1 Introdução. 2 A fundamentalidade do direito ao acesso à justiça. 3 A cidadania executada pelo centro de atendimento ao cidadão da assembleia legislativa do estado do Pará. 4 O impacto social do centro de atendimento ao cidadão na efetivação de direitos fundamentais. 5 Conclusão. 6 Referências.

**Resumo**: Este trabalho analisa o papel do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) da Assembleia legislativa do Estado do Pará (ALEPA) na efetivação de direitos fundamentais, sob o prisma do acesso à ordem jurídica justa. A introdução contextualiza o acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos, funcionando como a porta de entrada para a salvaguarda da dignidade da pessoa humana. A fundamentação teórica baseia-se nas ondas renovatórias de Cappelletti, situando a atuação do CAC tanto na primeira onda, pelo foco na assistência gratuita, quanto na terceira, ao promover métodos adequados de solução de conflitos e desburocratização. O objetivo central é mostrar como essa instituição atua como um mecanismo de justiça de proximidade, combatendo a pobreza jurídica entendida como a incapacidade de usar o sistema legal. O presente artigo propõe-se a demonstrar como a atuação do CAC é essencial para a democratização da justiça, garantindo o mínimo existencial e o pleno exercício da cidadania. Destarte, reforça-se que o impacto social da ALEPA transcende a formalidade judiciaria, garantindo que o direito seja realmente cumprido, consolidando a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade organizacional.

[1] Graduanda do Curso de Bacharelado em Direito pela Universidade da Amazônia – UNAMA. E-mail: samylachagas@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-0494-6471
[2] Doutor em Direitos Fundamentais. Mestre em Direito do Estado. Professor da Graduação do Curso de Bacharelado em Direito e do Mestrado em Direitos Fundamentais na Universidade da Amazônia-UNAMA. Presidente da Academia Paraense de Letras Jurídicas-APLJ. E-mail: jafbarcelar@yahoo.com.br

**Palavras chaves:** Justiça; Atendimento ao Cidadão; Direitos Fundamentais.

**Abstract**: This study analyzes the role of the Citizen Service Center (CAC) of the Legislative Assembly of the State of Pará (ALEPA) in the realization of fundamental rights, from the perspective of access to a just legal order. The introduction contextualizes access to justice as the most basic of human rights, serving as the gateway for safeguarding human dignity. The theoretical framework is based on Cappelletti's reform waves, situating the CAC's performance in both the first wave, through its focus on free assistance, and the third wave, by promoting appropriate conflict resolution methods and reducing bureaucracy. The central objective is to demonstrate how this institution acts as a mechanism of proximity justice, combating "legal poverty"—understood as the inability to utilize the legal system. This article proposes to demonstrate how the CAC's activities are essential for the democratization of justice, ensuring the existential minimum and the full exercise of citizenship. Thus, it reinforces that ALEPA's social impact transcends judicial formality, ensuring that rights are effectively fulfilled and consolidating the protection of groups in situations of organizational vulnerability.

**Keywords**: Justice; Citizen Service; Fundamental Rights.

## 1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é reconhecido pelos juristas Cappelletti e Garth (1988 apud Mezzaroba et al., 2024) como o mais básico dos direitos humanos, funcionando, principalmente como instrumento indispensável para a salvaguarda da dignidade da pessoa humana.

Para o ordenamento jurídico brasileiro, essa garantia não se limita ao simples direito de peticionar perante um magistrado, pressupõe a existência de um sistema que produza resultados individual e socialmente justos, combatendo o que se denomina pobreza jurídica, que é a incapacidade de utilizar o sistema legal de forma efetiva. Entretanto, a realidade social demonstra que o alcance desses direitos frequentemente esbarra em severas barreiras socioeconômicas, que afastam o cidadão vulnerável da proteção estatal.

É nesse contexto de busca pela democratização do Direito que se destaca o papel do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) da Assembleia legislativa do Estado do Pará (ALEPA). Como um mecanismo de justiça de proximidade, o CAC-ALEPA, desenvolve um papel fundamental na efetivação dos direitos fundamentais, atuando como um canal direto e democrático entre o Poder Legislativo e a população. A instituição torna-se referência ao oferecer serviços que transcendem a formalidade judiciária, como a assistência jurídica gratuita, orientações nas áreas jurídicas do Direito de Família e Criminal além de encaminhamento e emissão de documentos civis essenciais.

A atuação desse Centro exemplifica como as instituições podem estar à disposição da sociedade, transformando o acesso à justiça em uma realidade tangível, independentemente da situação social ou econômica do indivíduo. Ao lidar com questões vitais do cotidiano como o reconhecimento de paternidade, dissolução de casamento ou união estável e o encaminhamento para a obtenção de certidões de nascimento, o CAC atua, também como uma ferramenta de política pública voltada a redução das desigualdades e a promoção da cidadania plena.

Diante da importância estratégica dessa instituição, este artigo investiga o impacto social do desempenho do CAC-ALEPA na promoção da equidade, para o qual se estabelece a seguinte problema de pesquisa: a atuação do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) da Assembleia Legislativa do Estado do Pará efetiva o acesso à justiça por meio da salvaguarda de direitos fundamentais?

Para responder a essa indagação central, o estudo apoia-se em questões norteadoras que buscam verificar tanto o alinhamento a atuação do Centro com as políticas públicas estaduais de execução de direitos fundamentais como a aplicação dos métodos extrajudiciais de resolução durante os atendimentos, além da análise do processo de implementação de mecanismos de facilitação como facilitador de um acesso mais eficaz dos cidadãos ao direito à justiça.

A metodologia empregada configura-se como um estudo de caso de abordagem quali-quantitativa sendo a pesquisa bibliográfica fundamentada em autores renomados do Direito Constitucional, como Lenza (2022), Silva (2021) e a tese das ondas renovatórias de Cappelletti (1988). A sustentação documental dar-se-á pela análise da Resolução 06/2020, que regulamenta a estrutura do CAC, enquanto a análise de dados empíricos será realizada sobre os relatórios de atividade do biênio 2024/2025. O método adotado é o dedutivo, partindo da premissa geral do direito fundamental ao acesso à justiça para analisar o fenômeno particular da atuação do ALEPA.

A estrutura deste trabalho está dividida em três partes principais. A primeira aborda a fundamentalidade do direito de acesso à justiça e a superação das barreiras descritas na doutrina clássica. A segunda discorre sobre a cidadania executada pelo CAC-ALEPA, destacando a função atípica do Poder Legislativo na prestação de serviços essenciais. Por fim, a terceira parte analisa o impacto fático do Centro, situando-o na terceira onda de acesso à justiça de Cappelletti (1988), com foco em mecanismos extrajudiciais e na democratização do sistema judicial para a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade organizacional.

## 2 A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça se estabelece como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, sendo reconhecido como condição fundamental, um direito humano básico de eficiência em um sistema jurídico moderno que visa garantir direitos.

Pedro Lenza (2022), ensina que o acesso à justiça é uma garantia essencial para que os direitos sociais deixem de ser apenas meras promessas. Dessa forma, essa garantia atua como chave para que o cidadão hipossuficiente possa alcançar a norma programática dos direitos sociais, que dependem das prestações estatais, elevando assim as condições dos direitos subjetivos tuteláveis.

Conforme Mezzaroba *et al* (2024), o direito não é apenas um direito social, mas sim o ponto central que torna os direitos efetivos, devendo ser o foco principal do processo judicial. A fundamentalidade do acesso à justiça, portanto, está correlacionada a um direito previsto no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, o qual garante a todos, sem distinção, a capacidade de obter uma resposta justa e efetiva da tutela dos seus direitos.

Para Nascimento (2020), essa garantia constitucional é vista como um dos pilares para a efetivação dos direitos fundamentais, pois diz respeito à dignidade, estabelecendo um mínimo de condições de vida. Nesse contexto, a natureza crucial do direito ao acesso à justiça é respaldada pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição ao garantir que qualquer violação ou ameaça a direito será submetida a apreciação judicial, conforme previsto no artigo 3º do Código de Processo Civil.

A Constituição Federal enfatiza em seu art. 5º, inciso XXXV que "a lei não impedirá a análise pelo Poder Judiciário de violação ou ameaça a direito". Trata-se de um importante dispositivo para garantir, de um lado, o acesso dos indivíduos à justiça e, de outro, as competências do Poder Judiciário (Silva, 2021, p. 249).

O inciso LXXIV, do mesmo dispositivo constitucional expressa que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Conforme destaca Lenza (2022, p.1028) essa garantia adquiriu *status* a partir da Constituição de 1934, na qual era assegurado que a União e os Estados deveriam conceder aos necessitados a assistência judiciária, criando órgãos especiais, de modo a garantir a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

O mesmo doutrinador, ainda enfatiza que a efetivação dos direitos fundamentais depende da conexão entre o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV) e assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV), elementos que atuam diretamente para concretizar a promessa constitucional.

Reconhecendo a importância do esforço para superar as barreiras econômicas, no Direito Brasileiro a Lei nº1.060/50 (revogada), assegura aos considerados e comprovados hipossuficientes, a isenção das custas processuais e o direito à defesa técnica gratuita, prestada por órgãos como a Defensoria e demais Núcleos de Práticas Forenses em faculdades de direito.

Para Silva (2021), as Defensorias Públicas são uma criação da Constituição vigente, que tem como tarefa principal fornecer orientação jurídica e defender direitos individuais dos necessitados conforme está prescrito nos art. 134. e art. 135, inciso LXXIX do texto constitucional. Ademais, com a promulgação do Código de Processo Civil em 2015, a legislação sobre justiça gratuita foi consolidada no ordenamento jurídico, sendo minuciosamente tratada nos artigos 98 a 102 do referido diploma.

Em suma, no contexto da busca pela materialização da cidadania é interessante analisar o papel das instituições extrajudiciais. O estudo sobre o CAC da ALEPA serve como um exemplo concreto de como é possível ampliar o acesso à justiça.

## 3 A CIDADANIA EXECUTADA PELO CENTRO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

Criado em 1999, por meio do Ato da mesa nº 114-A/99 e Publicado em Diário Oficial da Assembleia Legislativa nº XV**,** com a finalidade de assessoramento, o Centro de Atendimento ao Cidadão-CAC da Assembleia Legislativa do Estado do Pará - ALEPA estando vinculado ao gabinete civil da presidência, surgiu com intuito de oferecer garantias ao cidadão por meio de direitos individuais, através da intercessão a nível administrativo e judicial, ficando resolvido também para o desempenho de suas funções, a possibilidade de firmar convênios com órgãos públicos.

De acordo com informações obtidas no portal ALEPA, o ato de instituição do CAC, revela um início marcado por severas restrições estruturais, pois conforme preconiza o Art. 4º deste ato, o órgão legislativo não possuía orçamentos suficientes ou lotação de cargos especifica,

implicando que não seria possível a realização de trabalho renumerado naquele momento sendo utilizada a estrutura da própria casa (ALEPA).

Em 2002, por meio da Resolução 06/2002, o Centro de Atendimento ao Cidadão foi renomeado, passando a chamar-se Centro de Atendimento ao Cidadão Helena Coutinho. Conforme seu crescimento, o reconhecimento do CAC se deu de tal maneira que, em 2007 passou a integrar a estrutura orgânico-funcional da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, se instalando como uma atividade importante para a materialização do direito fundamental de acesso à justiça.

A estrutura jurídica do Centro de Atendimento ao Cidadão encontra sua base de atuação no art. 5º do Ato da Mesa que define as prerrogativas dos profissionais designados pelo órgão. Conforme o dispositivo, os Procuradores que atuam no CAC-ALEPA são investidos de poderes especiais especificamente voltados ao atendimento da população necessitada.

Essa investidura legal garante que a assistência não seja apenas consultiva, mas ativa, autorizando o uso de todas as medidas judiciais e extrajudiciais que se mostrem imprescindíveis para a salvaguarda dos direitos fundamentais dos assistidos. Na prática, essa autonomia permite que a equipe jurídica, atualmente composta por advogados e estagiários, acompanhe o cidadão em todas as etapas do processo, desde a orientação inicial até o trânsito em julgado das ações, especialmente em áreas sensíveis como o direito de família e criminal.

Oferecendo ampla variedade de serviços essenciais e de forma gratuita, o CAC transcende a forma de casa legislativa, contribuindo na superação de barreiras econômicas impostas aos cidadãos, afastando-os dos seus direitos.

Como porta de entrada para a cidadania, o CAC assegura acesso ao encaminhamento e à emissão de documentos básicos, passo fundamental para o exercício de qualquer outro direito. Para isso, basta o interessado fazer seu agendamento pelo site da Polícia Civil (https://www.pc.pa.gov.br/servico/agendamento-para-emissao-da-carteira-de-identidade) ou via parlamentar, através de encaminhamento pelos gabinetes dos deputados estaduais, que atuam como canais diretos de interlocução com a comunidade para facilitar o acesso aos serviços do Centro. Vale ressaltar que os atendimentos vinculados a esses agendamentos ocorrem na sede do órgão localizado no Núcleo Educacional Engenheiro Waldemar Chaves, na Rua Félix Roque, nº 262 (altos), no bairro da Campina (município de Belém), ao lado da ALEPA.

Atualmente, o rol de serviços oferecidos pelo CAC foi significativamente ampliado em relação à sua fase inicial. Em sua fundação, em 1999, as atividades do órgão limitavam-se ao assessoramento jurídico sobre direitos e garantias fundamentais, atuando na intercessão em favor dos cidadãos. Com a integração à estrutura da ALEPA em 2007, o Centro consolidou a Divisão de Orientação SocioJurídica e criou a Divisão de Expedição de Documentos, passando a incluir serviços que antes não eram prestados, como a emissão de RG e o encaminhamento para emissão gratuita de segunda via de Certidões de Nascimento e Óbito (exclusivo para naturais do Pará).

Para além dos serviços disponibilizados na sede, o CAC manifesta e expande seu compromisso social por meio do CAC itinerante, estratégia fundamental para democratizar o acesso à justiça no estado. Esse serviço funciona da seguinte forma: o programa leva equipes multidisciplinares ao interior do Pará, atendendo áreas carentes que muitas vezes possuem acesso limitado a documentos e orientações jurídicas.

Importante mencionar que o serviço busca reduzir a distância entre o cidadão e o poder público, permitindo que moradores do interior obtenham direitos básicos sem precisar se deslocar até a capital. Em casos específicos e extrema necessidade, como cidadãos sem mobilidade, a equipe chega a se deslocar até a residência do assistido para garantir a emissão do documento necessário ao recebimento do benefício.

Ao ofertar suporte jurídico qualificado e sem custos, o CAC realiza um papel de suma importância para os cidadãos em estado de vulnerabilidade econômica pois atua diretamente na superação das barreiras financeiras e burocráticas que, muitas vezes, tornam os direitos fundamentais inacessíveis aos mais pobres.

Dessa forma, a atuação institucional do CAC não se limita a um posto de auxilio, mas constitui uma estratégia para converter o direito constante na norma em um bem jurídico alcançável, especialmente para os grupos de risco social. Ao romper com a pobreza legal, o Centro reafirma o compromisso do Poder Legislativo com a salvaguarda da dignidade humana. Essa dinâmica de inclusão pavimenta o caminho para a análise detalhada dos resultados práticos e recorde de atendimento da instituição, conforme será explorado a seguir na seção dedicada ao impacto social dessas ações na efetivação dos direitos fundamentais.

## 4 O IMPACTO SOCIAL DO CENTRO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Esse presente capítulo, que se propõe a analisar o impacto do CAC, encontra seu alicerce teórico nos ensinamentos de Cappelletti (1988), para o qual, a pobreza legal é o principal obstáculo à igualdade, sendo caracterizada pela dificuldade de acesso que muitos indivíduos e grupos tem aos benefícios que derivam da lei e das instituições jurídicas, em particular a instituições de proteção legal, sobretudo os tribunais.

A relevância dessa referência para o CAC consiste na descrição das três ondas reformadoras do movimento de acesso à justiça. Sendo a primária que foca na assistência judiciária aos hipossuficientes, ou seja, cidadãos sem recursos para custear processos e defesa técnica; a segunda que foca na tutela dos interesses difusos que une pessoas indeterminadas por uma situação de fato comum e interesses coletivos, classe ou grupo de pessoas que já possuem um vínculo jurídico e a terceira propondo reformas que visam à simplificação dos procedimentos, à racionalização do processo e a construção de um sistema jurídico humanizado, que vai além dos limites do processo tradicional.

A atuação do Centro de Atendimento ao Cidadão-CAC da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, vai muito além do espaço físico, pois rompe com barreiras geográficas e burocráticas ao deslocar-se para áreas remotas e desassistidas. O conjunto de serviços oferecidos pelo CAC buscam garantir o pleno acesso aos benefícios da vida em sociedade e o direito fundamental à proteção judiciária de forma completa e eficiente sobretudo aos indivíduos hipossuficientes ou em estado de vulnerabilidade.

Essa atuação, que salvaguarda direitos fundamentais, materializa o impacto ao responder diretamente à necessidade de efetivação do acesso à justiça no Estado. Desta maneira, o CAC traz sua contribuição à sociedade através da efetivação dos direitos fundamentais de primeira geração que dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos civis e políticos, correspondendo aos direitos de liberdade (ressaltando que esses direitos tem como titular o próprio indivíduo), ocasionando assim, a busca pelo demais direitos sociais.

Conforme dados obtidos no relatório de gestão e disponibilizado no Portal ALEPA (www.ALEPA.pa.gov.br/Home/Page/CentrodeAtendimentoaoCidadao), através da Fundação Rádio e Televisão Assembleia Legislativa do Pará - FRTPA, a atuação do CAC no ano de 2024, totalizou na emissão de mais de 23.000 (vinte e três mil) unidades de Registro Gerais, em mais de 67 (sessenta e sete) municípios do Estado, por meio das ações itinerantes e 8.096 (oito mil e noventa e seis) encaminhamentos de certidões de nascimento e óbito. Além

disso, o CAC efetuou 2.479 (duas mil e quatrocentos e setenta e nove) assessorias jurídicas e promoveu 310 (trezentos e dez) casamentos comunitários em diversos municípios.

Em breve análise, os recordes de atendimento obtidos em 2024 validam que a atuação do CAC está pautada na superação das barreiras mais básicas que impedem o cidadão paraense de exerce plenamente sua cidadania. Esse desempenho é essencial porque vai de encontro com a carência econômica, na qual sem o suporte do Centro, milhares de paraenses permaneceriam em um ciclo de invisibilidade, pois a ausência de documentação básica, como Registro Geral e Certidões, impede o acesso a serviços de saúde, educação e benefícios sociais, fazendo com que o indivíduo, na pratica, não exista para o Estado. Desse modo, a relevância social é centrada na capacidade do CAC de atuar nas diferentes dimensões dos direitos fundamentais.

De acordo com Bonavides (2016), os direitos de primeira dimensão, calcados no princípio da liberdade, exige que o Estado reconheça a personalidade jurídica do indivíduo. Para que os direitos sejam exercidos, é indispensável que o indivíduo tenha sua personalidade jurídica reconhecida, que significa possuir uma existência formal perante a lei.

A atuação do Centro na emissão de documentos de identidade e certidões oferece suporte prático necessário para essa dimensão, pois, sem a documentação básica, o indivíduo permanece em um estado de invisibilidade civil, impossibilitado de exercer a cidadania em sua plenitude.

Ademais, ao ofertar assistência jurídica gratuita e qualificada, o CAC atende aos preceitos da segunda dimensão dos direitos fundamentais. Segundo Bobbio (2004), essa dimensão foca no princípio da igualdade, exigindo do Estado prestações positivas que garantam o bem-estar e a justiça social.

A gratuidade dos serviços do CAC rompe com o que Cappelletti (1988) denomina de pobreza legal, o obstáculo econômico que afastam os hipossuficientes das instituições de proteção. Assim, o suporte jurídico oferecido transforma a norma abstrata em um bem jurídico alcançável, assegurando que a vulnerabilidade econômica não seja um impedimento ao acesso à ordem jurídica justa.

Sob essa ótica, a estratégia do CAC itinerante personifica a terceira onda de acesso à justiça já que, como visto acima, enquanto as primeiras ondas focavam na assistência individual e interesses difusos, a terceira busca a reforma das instituições e a criação de mecanismos que resolvam conflitos de forma desburocratizada e humanizada.

Ao possibilitar a atuação do Poder Legislativo em movimento itinerante para o interior do Estado, o Centro remove barreiras geográficas e simplifica procedimentos, concretizando a visão Watanabe (1998) de que o acesso à justiça deve ser compreendido como um acesso a uma ordem jurídica efetivamente justa e adequada à realidade da população.

Para o coordenador do Centro, Márcio Souza[3], essa configuração permite que a Assembleia Legislativa atue como um canal direto e democrático, sendo o único poder capaz de proporcionar tais benefícios de forma ágil e gratuita. Essa prática institucional reafirma o compromisso do parlamento com a salvaguarda da dignidade da pessoa humana, núcleo central dos direitos fundamentais defendido por autores como Sarlet (2015).

Portanto, verifica-se que o CAC-ALEPA não se restringe a um posto público de auxilio, mas constitui um mecanismo essencial de materialização das promessas contidas no texto constitucional de 1988. Ao unir a eficiência tecnológica à humanização do atendimento, o órgão demonstra que é possível converter o formalismo legal em experiências concretas de inclusão social, pavimentando o caminho para uma compreensão definitiva sofre a eficácia da cidadania no Estado do Pará.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu compreender que o acesso à justiça, para além da dimensão formal da petição ao Judiciário, constitui o direito fundamental basilar que viabiliza a realização de todos as demais garantias em um Estado Democrático de Direito.

A análise da trajetória e dos resultados do Centro do Atendimento ao Cidadão-CAC da Assembleia Legislativa do Estado do Pará confirma a hipótese de que o Poder Legislativo, ao exercer suas funções atípicas, desempenha um papel proeminente na superação dos obstáculos que afastam a população vulnerável da ordem jurídica justa.

Restou demonstrado que a evolução institucional do CAC, desde as limitações orçamentarias e de pessoal impostas em sua fundação pelo Ato da Mesa nº 114-A/99 até sua integração orgânico-funcional definitiva em 2007, foi o marco necessário para a profissionalização e expansão da assistência prestada à sociedade paraense. Esse amadurecimento permitiu que o centro transcendesse a função típica de legislar, posicionando-

[3]Inteiro teor da informação disponível no site https://alepa.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/10404

se, conforme defendido pelo coordenador Márcio Souza, como um canal direto e democrático de execução de cidadania.

A fundação teórica baseada nas ondas renovatórias de Cappelletti encontrou plena ressonância nos dados empíricos de 2024. Com recorde de atendimentos que totalizaram mais 23.000 RG`s emitidos e 8.096 encaminhamentos de certidões, o CAC materializa a terceira onda, focada na reforma institucional e na criação de mecanismos simplificados que removem barreiras econômicas e geográficas. Essa atuação garante a eficácia social da primeira dimensão dos direitos fundamentais (liberdade e cidadania civil) e da segunda dimensão (igualdade e assistência social), conforme as lições de Bonavides e Bobbio.

Além disso, a estratégia do CAC itinerante revelou-se um instrumento essencial de democratização, levando a presença do parlamento a 67 (sessenta e sete) municípios e assegurando que o direito não permaneça como letra morta, mas se converta em uma experiência completa de inclusão. Ao viabilizar documentos básicos e assessoria jurídica gratuita, o órgão protege a dignidade da pessoa humana contra a inviolabilidade jurídica e a exclusão social.

Portanto, conclui-se que o modelo de atendimento do CAC-ALEPA, atende à visão sobre o acesso a ordem jurídica justa, onde o Centro não funciona apenas como um posto de auxílio, mas como um mecanismo de transformação social que fortalece o pilar democrático da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, garantindo que a justiça seja, efetivamente, um bem ao alcance de todos.

## REFERÊNCIAS

PARÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **Centro de Atendimento ao Cidadão Helena Coutinho – CAC**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, [2025?]. Disponível em: https://www.ALEPA.pa.gov.br/Home/Page/CentrodeAtendimentoaoCidadao. Acesso em: 18 out. 2025.

PARÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **CAC da ALEPA comemora 26 anos com novos serviços e série especial na Rádio ALEPA FM**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2025. Disponível em: https://ALEPA.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/10802/cac-da-ALEPA-comemora-26-anos-com-novos-servicos-e-serie-especial-na-radio-ALEPA-fm. Acesso em: 18 out. 2025.

PARÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **CAC ALEPA leva ações de cidadania a colônia de pescadores do Marajó**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2025. Disponível em: https://www.ALEPA.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/11090/cac-ALEPA-leva-acoes-de-cidadania-a-colonia-de-pescadores-do-marajo. Acesso em: 27 abr. 2026.

PARÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **Centro de Atendimento ao Cidadão da ALEPA promoverá ações itinerantes em Ananindeua e Salinópolis neste final de semana**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2025. Disponível em: https://www.ALEPA.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/10988/centro-de-atendimento-ao-cidadao-da-ALEPA-promovera-acoes-itinerantes-em-ananindeua-e-salinopolis-neste-final-de-semana. Acesso em: 20 abr. 2026.

PARÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **O Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) da ALEPA inicia agenda de 2026 com ação itinerante e leva serviços de cidadania a Santa Luzia**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2026. Disponível em: https://www.ALEPA.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/11539/o-centro-de-atendimento-ao-cidadao-cac-da-ALEPA-inicia-agenda-de-2026-com-acao-itinerante-e-leva-servicos-de-cidadania-a-santa-luzia. Acesso em: 20 abr. 2026.

PARÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **O Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) da ALEPA volta a promover ações itinerantes em municípios do Pará**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2025. Disponível em: https://www.ALEPA.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/10852/o-centro-de-atendimento-ao-cidadao-cac-da-ALEPA--volta-a-promover-acoes-itinerantes-em-municipios-do-para. Acesso em: 20 abr. 2026.

PARÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **Projeto itinerante da ALEPA leva serviços de cidadania a diversos bairros de Belém**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2024. Disponível em: https://ALEPA.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/10404. Acesso em: 20 abr. 2026.

AZEVEDO, Roberta Gomes. O processo como instrumento de efetivação de direitos e garantias fundamentais. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 6, p. 01-13, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.54751/revistafoco.v16n6-089. Acesso em: 27 abr. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça: Tutela dos Interesses Difusos. **Revista do Ministério Público**: nova Fase, Porto Alegre, v. 1, n. 18, p. 8-26, 1985. Disponível em: https://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1279046768.pdf. Acesso em: 01 nov. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (Coleção Esquematizado).

LOPES RAMOS, Fabiano Silva. As Dimensões dos Direitos Fundamentais: Direito à sobrevivência da raça humana. **VirtuaJus**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 260-266, 1º sem. 2022.

MEZZAROBA, Orides *et al.* (org.). **Acesso à justiça II**. Curitiba: Clássica Editora, 2014. 571 p. (Coleção Conpedi/Unicuritiba, v. 2).

NASCIMENTO, Arthur Ramos do (org.). **Direitos humano-fundamentais e a pesquisa jurídica na UFGD**: os olhares da academia sobre os paradigmas contemporâneos. São Paulo: Liber Ars, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/4344/1/Direitos%20humanos%20fundamentais%20e%20pesquisa%20juridica%20na%20UFGD.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

PAROSKI, Mauro Vasni. Do direito fundamental de acesso à justiça. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 10, p. 225-242, 2006.

PEDRASSI, Cláudio Augusto; PEDRASSI, Vitória Regina Faria. Aspectos do acesso à justiça no Estado Democrático de Direito. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [*S. l.*], v. 9, n. 8, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v9i8.10986. Acesso em: 27 abr. 2026.

REZENDE, Eduardo Coelho de Souza *et al.* A efetividade dos direitos fundamentais na sociedade brasileira. In: **II Congresso de Direito UniCesumar**. Maringá: Unicesumar, 2023.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O Acesso à Justiça em Boaventura de Sousa Santos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2017.

# A BACIA HIDROGRÁFICA COMO TERRITÓRIO DE GESTÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA: INTEGRAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

*The River Basin as a Territory for Managing the Fundamental Right to Water: Integrating Governance Instruments and Promoting Sustainability*

**Liliam dos Santos Vasconcelos**[1]

UFBA

**Ederson Fabrício Cordeiro da Silva**[2]

UFBA

**Anderson Gomes de Oliveira**[3]

UEFS

DOI: https://doi.org/10.62140/LVESAO927505656

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Direito fundamental à água; 3. Bacia hidrográfica como território jurídico; 4. Governança hídrica e instrumentos da PNRH; 5. Sustentabilidade e efetividade do direito à água; Considerações finais.

**Resumo:** O artigo analisa a bacia hidrográfica como território jurídico-institucional de gestão do direito fundamental à água, partindo da constatação de que a abundância hídrica

[1] Doutoranda pelo Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano – PPDRU - UNIFACS. Bolsista da CAPES. Mestra em Direito Governança e Políticas Públicas. Especialista em Ciências Criminais - BAIANA. Advogada. Bacharela em Direito - UFBA. Bacharela em Estudo Interdisciplinar em Humanidades com Área de Concentração em Estudos. E-mail: liliamvasconcelos@hotmail.com. orcid.org/0000-0002-7003-6223

[2] Ederson Fabrício Cordeiro da Silva. Engenheiro Civil/Sanitarista (UEFS), Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (UFBA), Pós-Graduado em Engenharia Ambiental (CESMAC), Pós-Graduação em Pavimentação (UFBA). Email: fabvassilvaesantos@gmail.com, https://orcid.org/0009-0004-0492-5235

[3] Geógrafo, Pós-Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano. Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial (Planterr), Universidade do Estado da Bahia (UEFS), Coordenador de Recursos Naturais e Ambientais, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Email: andersongomes.oga@gmail.com, https://orcid.org/0000-0003-4640-5583

brasileira não se traduz, necessariamente, em acesso universal, seguro e equitativo. O objetivo consiste em examinar de que modo a Política Nacional de Recursos Hídricos, seus instrumentos de governança e a agenda da sustentabilidade podem contribuir para a efetivação desse direito, especialmente à luz do ODS 6 da Agenda 2030. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, com análise do marco normativo brasileiro, da literatura especializada e de evidências empíricas sobre governança hídrica. O estudo demonstra que a bacia hidrográfica não deve ser compreendida apenas como unidade técnico-administrativa de planejamento ambiental, mas como o espaço concreto no qual o direito à água se materializa ou é negado. Os resultados indicam que a efetividade desse direito depende da integração entre gestão hídrica, proteção ambiental, uso do solo, saneamento, participação social e financiamento dos instrumentos previstos na Lei nº 9.433/1997. Conclui-se que, embora o modelo brasileiro apresente avanços normativos relevantes, sua implementação ainda é limitada por fragilidades institucionais, assimetrias participativas, descoordenação federativa e insuficiência informacional, o que compromete a conversão do direito fundamental à água em acesso real e sustentável.

**Palavras-chave:** bacia hidrográfica; direito fundamental à água; governança hídrica; PNRH; sustentabilidade.

**Abstract:** This article analyzes the river basin as a legal-institutional territory for managing the fundamental right to water, starting from the observation that Brazil's abundant water resources do not necessarily translate into universal, secure, and equitable access. The objective is to examine how the National Water Resources Policy, its governance instruments, and the sustainability agenda can contribute to the realization of this right, especially in light of SDG 6 of the 2030 Agenda. Methodologically, a qualitative approach is adopted, of a bibliographic and documentary nature, with analysis of the Brazilian normative framework, specialized literature, and empirical evidence on water governance. The study demonstrates that the river basin should not be understood merely as a technical-administrative unit for environmental planning, but as the concrete space in which the right to water is materialized or denied. The results indicate that the effectiveness of this right depends on the integration between water management, environmental protection, land use, sanitation, social participation, and financing of the instruments provided for in Law No. 9,433/1997. It is concluded that, although the Brazilian model presents relevant normative advances, its implementation is still limited by institutional weaknesses, participatory asymmetries, federative incoordination, and insufficient information, which compromises the conversion of the fundamental right to water into real and sustainable access.

**Keywords**: river basin; fundamental right to water; water governance; National Water Resources Policy; sustainability.

## 1. Introdução

A crescente pressão sobre os recursos hídricos mundiais, agravada pelas mudanças climáticas, pelo desmatamento e pela urbanização desordenada, coloca a questão do acesso a água no centro do debate sobre direitos fundamentais e sustentabilidade. No Brasil, estima-se que aproximadamente 35 milhões de brasileiros ainda não tinham acesso à água potável em 2020 (Instituto Trata Brasil, 2022), revelando que a abundância hídrica do país, que concentra

cerca de 12% das reservas de água doce superficial do planeta, não se traduz em universalização do acesso a esse bem essencial.

É nesse contexto, que há uma reflexão acerca de qual recorte territorial se mostra mais adequado para a gestão integrada dos recursos hídricos, capaz de articular a dinâmica ecológica do ciclo hidrológico às dimensões jurídicas, políticas e sociais que condicionam o acesso à água. A experiência brasileira, seja ela normativa ou institucional, discutidas e consolidada ao longo das últimas décadas, indica a bacia hidrográfica como essa unidade de referência. Assim, não por acaso, há tempos as bacias vêm sendo adotadas como unidade de planejamento e gestão, justamente por refletirem, de maneira mais fiel, a lógica natural de circulação da água e permitirem a integração de instrumentos de governança orientados à sustentabilidade.

Conforme discutido por Oliveira (2020), a bacia hidrográfica, enquanto unidade de análise geográfica, é produto das relações sociais complexas pautadas nas suas múltiplas dimensões, políticas, econômicas, culturais e ambientais. O autor, ao estudar a Bacia Hidrográfica do Rio Ipojuca (PE/Brasil), evidencia que a adoção da bacia como unidade de planejamento possibilita entender a complexidade da interação natureza-sociedade e avaliar os reflexos produzidos por essa interação nas transformações socioespaciais ao longo do tempo. Santos (2004), citado por Oliveira (2020), sintetiza esse entendimento ao afirmar que a bacia é reconhecida universalmente como unidade espacial sistêmica e de caráter integrador, sendo amplamente adotada tanto no Brasil quanto em países latino-americanos e europeus para fins de planejamento e gestão territorial das águas (Oliveira, 2020).

O presente artigo parte da hipótese de que a bacia hidrográfica deve ser reconhecida não apenas como uma unidade técnico-administrativa de gestão ambiental, mas como um território jurídico onde o direito fundamental à água se materializa ou é negado. Para tanto, analisa-se o arcabouço normativo brasileiro, os instrumentos de governança previstos na PNRH e as tensões que comprometem sua efetividade, propondo uma reinterpretação que fortaleça a integração entre o direito constitucional à água, a gestão de bacias e os objetivos de desenvolvimento sustentável, em especial o ODS 6 da Agenda 2030.

O problema que orienta a investigação consiste em compreender em que medida a adoção da bacia hidrográfica como recorte de gestão é capaz de articular, de modo consistente, sustentabilidade, planejamento e efetivação do direito à água. O objetivo geral do estudo é demonstrar que a bacia hidrográfica deve ser reconhecida não apenas como unidade técnico-administrativa, mas como território jurídico no qual o direito à água se realiza ou é negado por

decisões institucionais concretas. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise normativa-documental. Para ilustrar tensões entre desenho institucional e efetividade prática, mobiliza-se a literatura sobre a experiência de comitês de bacia, com destaque para o Comitê do Recôncavo Norte e Inhambupe (ALMEIDA, 2014). Além desta introdução, o artigo organiza-se em cinco seções: a segunda consolida o referencial jurídico do direito à água em camadas (internacional e constitucional); a terceira discute a bacia hidrográfica como território jurídico; a quarta examina governança por bacias e instrumentos da PNRH; a quinta aborda sustentabilidade e integração socioambiental, com ilustração empírica; e, por fim, apresentam-se as conclusões.

## 2. Fundamentos jurídicos do direito fundamental à água

O reconhecimento do acesso à água potável e ao saneamento como direito humano fundamental constitui marco decisivo na proteção jurídica contemporânea dos recursos hídricos. No plano internacional, essa compreensão foi consolidada pela Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada em julho de 2010, ao afirmar que a água potável segura e limpa e o saneamento são direitos humanos essenciais ao pleno gozo da vida e dos demais direitos, Organização das Nações Unidas (2010); Gomes; Vasconcelos; Silva (2025). Essa formulação, contudo, não surge de forma isolada. Ela se insere em um percurso anterior de construção normativa e institucional da gestão das águas. Já na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente de Dublin, realizada em 1992, foram estabelecidos princípios orientadores da gestão integrada dos recursos hídricos, com ênfase na participação social e na adoção de recortes territoriais compatíveis com a dinâmica ecológica da água. Esse fundamento sustenta, na prática, a centralidade da bacia hidrográfica como escala preferencial de planejamento e governança hídrica (OLIVEIRA, 2020).

Ainda no campo do direito internacional dos direitos humanos, o Comentário Geral nº 15 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais densifica esse reconhecimento ao definir o conteúdo mínimo do direito humano à água, estabelecendo que toda pessoa tem direito a água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e economicamente acessível para usos pessoais e domésticos, United Nations (2003). Essa formulação desloca a discussão do plano meramente declaratório para o plano de critérios materiais de exigibilidade, pois as dimensões de disponibilidade, qualidade e acessibilidade demandam capacidade estatal de regulação, provisão e proteção contra riscos e desigualdades de acesso. Por isso, a garantia dessas

dimensões, como enfatizam Moraes e Piauilino (2024), pressupõe sistemas robustos de governança territorial, capazes de integrar instituições, instrumentos e coordenação multiescalar.

Além de definir o conteúdo mínimo (suficiência, segurança, aceitabilidade, acessibilidade física e econômica), o Comentário Geral nº 15 explicita obrigações de respeitar, proteger e cumprir o direito, deslocando o debate do plano declaratório para o plano de deveres jurídicos exigíveis. A Agenda 2030 fortalece essa passagem do direito ao plano de metas, ao instituir o ODS 6 como eixo de políticas públicas orientadas por indicadores e resultados, reafirmando compromissos relacionados à água potável e ao saneamento e estabelecendo uma gramática pragmática de implementação, Organização das Nações Unidas (2015). Nesse sentido, o ODS 6 opera como vetor que traduz o conteúdo normativo do direito em metas verificáveis e políticas mensuráveis, contribuindo para aproximar a dimensão jurídico-declaratória das exigências materiais de gestão e universalização (SILVA NETTO, 2022).

Ainda assim, uma leitura crítica revela que o reconhecimento formal do direito à água, por si só, não altera automaticamente condições concretas como escassez, poluição, má governança e déficit de investimentos. Em termos institucionais, a efetividade do direito depende de instituições fortalecidas e de instrumentos capazes de produzir coordenação, controle e financiamento no território (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2013). É nessa chave que a governança por bacias, quando efetivamente estruturada, se torna o espaço de "aterrissagem" do direito humano à água: não como retórica, mas como arquitetura de decisão, planejamento, responsabilização e proteção dos mananciais.

No plano jurídico interno, a fundamentalidade do acesso à água se consubstancia no fato de que, mesmo de forma implícita, essa prerrogativa é instrumental à efetivação da dignidade e da sustentabilidade. Uma vez que o objeto jurídico 'vida' corresponde ao bem mais importante e protegido pelo ordenamento brasileiro, a salvaguarda a esse recurso materializa a garantia de uma existência digna e segura. Nesse sentido, passa-se à análise formal das disposições legais acerca do direito material ao acesso à água potável para consumo humano.

A Constituição Federal de 1988 não positivou expressamente o direito à água como direito fundamental autônomo. Ainda assim, a doutrina majoritária reconhece sua estatura constitucional implícita, sustentada por três eixos articulados: (i) a cláusula de abertura do art. 5º, §2º, que permite o reconhecimento de direitos fundamentais decorrentes de princípios constitucionais e tratados internacionais; (ii) o art. 6º, ao proteger a saúde e o saneamento como direitos sociais; e (iii) o art. 225, ao assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como

bem de uso comum do povo (MORAES; PIAUILINO, 2024; BRASIL, 1988). Nessa perspectiva, o acesso à água potável adquire densidade constitucional por sua função instrumental à dignidade e à sustentabilidade, integrando o núcleo material de proteção da vida em condições seguras.

O artigo 20, III da Constituição de 1988 determinou que os rios, lagos e correntes de água que banham mais de um estado, fazem limite com outros países ou se estendem a território estrangeiro são bens da União, ou dos estados-membros (demais recursos hídricos, CF. art. 26, I). Essa publicização afastou definitivamente o modelo anterior, que ainda admitia a propriedade privada de nascentes e águas em terrenos particulares, conforme o Código de Águas de 1934 (Oliveira, 2020).

Como consequência, a água passou a ser caracterizada, nos termos do art. 1º da Lei 9.433/97, como: (i) bem de domínio público; (ii) recurso natural limitado, dotado de valor econômico; (iii) bem cujo uso prioritário, em situação de escassez, destina-se ao consumo humano e à dessedentação de animais; e (iv) recurso gerido de forma descentralizada e participativa.

Sob essa matriz interpretativa, Sarlet (2015) sustenta que o art. 5º, §2º opera como cláusula aberta, autorizando o reconhecimento de direitos fundamentais não enumerados expressamente. O rol dos direitos fundamentais não é taxativo. Aplicado à água, esse entendimento permite inseri-la no campo do mínimo existencial socioambiental, isto é, como condição material indispensável à vida digna, que envolve prestações socioeconômicas e garantias ambientais sem as quais a própria subsistência humana é inviabilizada, compreendendo as condições materiais mínimas para uma vida com dignidade SARLET (2015); SARLET; FENSTERSEIFER (2021).

Em sede de debate legislativo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já vinha materializando essa fundamentalidade do direito por meio de jurisprudência protetiva, ao vedar o corte de fornecimento de água por débitos pretéritos, priorizando a continuidade do serviço essencial em respeito à dignidade humana ((DISTRITO FEDERAL, 2026).

É nesse cenário que a Proposta de Emenda Constitucional PEC 6/2021 propõe inserir expressamente o acesso à água potável no rol de direitos fundamentais, evidenciando que, embora o reconhecimento implícito já seja defensável na dogmática constitucional, sua positivação explícita permanece como agenda política e normativa em disputa, Câmara dos Deputados (2021). Atualmente, a eficácia desse arcabouço legal enfrenta o teste da

universalização sob a égide do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020), cuja premissa de eficiência via concessões privadas reacende o debate doutrinário sobre os limites entre a mercantilização e a garantia do mínimo existencial socioambiental da água.

O redesenho promovido pela Lei n.º 9.433/1997 supera a fragmentação político-administrativa tradicional ao adotar a bacia hidrográfica como a unidade territorial de planejamento e execução. Essa escolha não é meramente geográfica, mas profundamente jurídica: a bacia passa a ser o território de materialização e proteção do direito fundamental à água. É no âmbito dos Comitês de Bacia, por meio da articulação de instrumentos como os Planos de Recursos Hídricos e a outorga, que se equalizam os conflitos entre os usos econômicos e a garantia do mínimo existencial socioambiental. Portanto, a governança descentralizada e participativa da bacia consolida-se como o mecanismo democrático indispensável para traduzir a fundamentalidade abstrata do direito à água em segurança hídrica concreta e sustentabilidade real para as populações locais. Garantir o "mínimo existencial socioambiental" exige olhar para o ciclo hidrológico. Não há direito à água na torneira do cidadão sem a gestão integrada da bacia que abastece aquela região.

## 3. A bacia hidrográfica como território jurídico

A bacia hidrográfica é definida por Christofoletti (1974), como um "sistema natural bem delimitado no espaço, composto por um conjunto de terras topograficamente drenadas por um curso d'água e seus afluentes, onde as interações, pelo menos físicas, são bem integradas" (Christofoletti, 1974). Porto e Porto (2008, p. 43-44), no artigo seminal publicado na revista Estudos Avançados da USP, ampliam esse conceito ao argumentar que a bacia é a unidade territorial que "guarda relação física direta com a água, que é o bem objeto desta gestão", tornando-a o recorte geográfico mais adequado para a gestão integrada dos recursos hídricos.

A experiência internacional ratifica essa opção, sobretudo ao demonstrar que a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão favorece a integração das políticas públicas e o uso sustentável da água. O modelo alemão de gestão da bacia do Rio Ruhr, iniciado no começo do século XX, serviu de inspiração para o modelo francês, que atribuiu à bacia hidrográfica a condição de unidade de planejamento e gestão, criando seis unidades com suas respectivas agências de bacia e comitês compostos por representantes da sociedade civil e da administração pública (Moreira, 2008, Apud Oliveira, 2020). Nos Estados Unidos, a criação do Tennessee Valley Authority (TVA), em 1933, representou o primeiro modelo de gestão

integrada de recursos hídricos em escala de bacia, servindo de referência para o planejamento hídrico em todo o mundo (PORTO; PORTO, 2008).

No Brasil, a Lei Federal nº 9.433/1997, ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), adotou a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão (art. 1º, V). No entendimento de Porto e Porto (2008, p. 43), essa opção implica a adoção de "novos processos de tomada de decisão, mediante a discussão e deliberação multilateral e descentralizada, entre os diferentes participantes da sociedade e do Estado".

Para Granziera (2014), a relevância desta escolha territorial é jurídica e não apenas técnica, tendo em vista que o direito de águas brasileiro está embasado sobre a premissa de que a bacia é a unidade que permite avaliar, de forma integrada, os elementos e fatores impactantes, processos erosivos, inundações, poluição difusa, que não respeitam os limites administrativos municipais ou estaduais. A bacia, portanto, transcende a fragmentação federativa e impõe uma lógica de solidariedade hídrica entre os entes situados na mesma unidade ecossistêmica.

Esse entendimento é reforçado por Oliveira (2020), que demonstra como, na Bacia Hidrográfica do Rio Ipojuca, as transformações do uso e ocupação do solo em um município afetam diretamente a disponibilidade e a qualidade da água nos municípios localizados nas porções médias e baixas da bacia, evidenciando a interdependência ecológica que justifica a gestão integrada em escala de bacia.

Em síntese, ao eleger a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, o ordenamento jurídico brasileiro não apenas define uma escala de gestão, mas estabelece o espaço institucional em que o direito à água será efetivamente promovido, protegido ou comprometido, Brasil (1997). A escolha da bacia como referência territorial decorre do reconhecimento de que os processos hidrológicos não se ajustam aos limites político-administrativos dos entes federados, exigindo mecanismos de coordenação capazes de integrar usos, interesses e responsabilidades em torno de um mesmo sistema hídrico.

Entretanto, essa opção normativa traz consigo desafios relevantes. Embora a gestão seja organizada em escala de bacia, a dominialidade constitucional incide sobre os corpos hídricos, e não sobre a bacia hidrográfica enquanto território. Como consequência, a efetividade da gestão integrada depende da articulação entre diferentes entes federativos e instituições setoriais, sob pena de fragmentação administrativa, sobreposição de competências e adoção de decisões

contraditórias no interior de um mesmo sistema hídrico, Porto; Porto (2008, p. 47). A tensão entre integração territorial e repartição constitucional de competências revela que a governança da água não se esgota em definições normativas, mas demanda capacidades institucionais concretas de coordenação e cooperação.

É justamente nesse ponto que a discussão ultrapassa o plano conceitual e adentra o campo da operacionalização da política pública. Além de reconhecer a água como direito humano e a bacia como unidade de gestão, torna-se necessário compreender de que forma os instrumentos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos e as arenas decisórias por ela instituídas operam, na prática, como mecanismos de mediação de conflitos, coordenação de interesses e concretização do direito à água. Em outras palavras, a questão central passa a ser investigar em que medida a estrutura institucional construída pela Lei n.º 9.433/1997 tem sido capaz de transformar os princípios da gestão integrada e participativa em resultados efetivos para os territórios e populações que dependem dos recursos hídricos da bacia (BRASIL, 1997).

## 4. Instrumentos de governança hídrica na perspectiva do direito à água

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) constituem a principal inovação institucional da PNRH na construção de uma governança hídrica descentralizada e participativa. Compostos de forma tripartite por representantes do poder público, usuários e organizações civis, são denominados na literatura como o "parlamento das águas", por exercerem competências deliberativas sobre os usos da água na respectiva bacia (Ana, 2024, Apud Granziera; Jerez, 2019).

Granziera (2020) demonstra, em análise sobre governança e efetividade dos CBHs, que o exercício da governança nesses colegiados é condição essencial para a efetiva implementação das políticas de águas, destacando a necessidade de consolidação da participação dos órgãos estatais responsáveis pelo controle ambiental, pelo uso dos recursos hídricos e pela gestão do saneamento básico.

Conforme evidenciado por Jacobi, Empinotti e Schmidt (2016), a literatura aponta limitações estruturais significativas, haja vista que existe uma significativa diferença na qualidade da participação entre os comitês que surgiram por iniciativa da sociedade civil e aqueles criados pelos governos e posteriormente apresentados à sociedade. Nessa linha, Oliveira (2020) observa que a participação efetiva nos comitês por iniciativa social tem se mostrado mais efetiva do que nos comitês instituídos pelo poder público. O Observatório da Governança das Águas (2023)

aponta que os 246 comitês de bacias existentes no Brasil, que contam com a participação formal de 4.500 municípios, são representados no Conselho Nacional de Recursos Hídricos por apenas um único comitê de domínio federal.

A PNRH estabelece cinco instrumentos fundamentais de gestão (art. 5º): (i) os planos de recursos hídricos; (ii) o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes; (iii) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; (iv) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e (v) o sistema de informações sobre recursos hídricos. A outorga é o instrumento que materializa o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, assegurando a hierarquia de prioridades estabelecida pela lei, consumo humano em primeiro lugar. A cobrança, por sua vez, não é um imposto, mas uma remuneração pelo uso de bem público, cujo preço é definido de fora participativa no âmbito dos comitês. Ambos os instrumentos têm como pressuposto a gestão por bacia hidrográfica, pois a disponibilidade hídrica e os conflitos de uso são fenômenos de escala de bacia, não de escala municipal (TNC, 2024).

Granziera e Jerez (2019) identificam como um dos principais desafios para a integração dos instrumentos de gestão a "dificuldade em contornar a dupla dominialidade dos recursos hídricos na maioria das bacias hidrográficas no país", em que um mesmo corpo d'água percorre territórios de competência federal e estadual, exigindo arranjos de governança cooperativa que ainda se mostram insuficientes na prática institucional brasileira.

O conjunto de instrumentos previsto pela PNRH, especialmente a centralidade dos Comitês de Bacia como espaços deliberativas, evidencia que a efetividade do direito à água depende menos da existência formal do modelo e mais de sua capacidade de funcionar, de forma integrada, no nível em que a disponibilidade hídrica e os conflitos de uso efetivamente se constituem (TNC, 2024). A bacia, portanto, não é apenas uma referência territorial, mas o espaço concreto em que se articulam planejamento, regulação, participação social e mediação dos diferentes interesses sobre a água. Entretanto, a literatura e os diagnósticos institucionais indicam que a governança descentralizada não se realiza automaticamente.

Assimetrias na qualidade da participação, fragilidades de representação na estrutura nacional e dificuldades de coordenação decorrentes da dupla dominialidade em bacias compartilhadas podem comprometer a integração entre instrumentos e decisões, Oliveira (2020); Observatório da Governança das Águas (2023); Granziera; Jerez (2019). Assim, quando faltam condições cooperativas, institucionais e operacionais, o desenho participativo corre o

risco de permanecer formalmente previsto, mas materialmente insuficiente para proteger o direito à água.

É justamente por isso que aprofundar a análise da PNRH e de seus instrumentos de governança é necessário. Nesse sentido, busca-se examinar como o desenho normativo se traduz, ou encontra obstáculos para se traduzir, em mecanismos efetivos de planejamento, regulação e financiamento capazes de sustentar, no território da bacia, a materialização do direito à água

## 5. Sustentabilidade, governança e efetividade do direito fundamental à água

A efetividade do direito fundamental à água não depende apenas de seu reconhecimento jurídico, mas da capacidade de organizar, no território, instrumentos de planejamento, regulação, financiamento, participação e proteção ambiental. Por isso, a sustentabilidade hídrica não pode ser reduzida ao balanço quantitativo entre oferta e demanda, uma vez que, ela exige integração entre gestão das águas, gestão ambiental, saneamento e ordenamento do uso do solo, pois os corpos hídricos refletem diretamente as formas de ocupação territorial, o desmatamento ciliar, a impermeabilização urbana, a poluição difusa e o lançamento de efluentes, conforme leciona Porto; Porto (2008). Essa integração é assumida pela Política Nacional de Recursos Hídricos ao prever a articulação da gestão hídrica com a gestão ambiental e com o uso do solo (BRASIL, 1997).

Na prática, contudo, esse é um dos pontos mais sensíveis da governança brasileira, pois enquanto a dominialidade dos corpos d'água é repartida entre União e Estados, o saneamento e o ordenamento territorial se vinculam fortemente aos municípios. A bacia hidrográfica, nesse contexto, constitui a escala capaz de articular competências, processos ecológicos e interesses sociais distintos, funcionando como território jurídico-político de pactuação, e não apenas como recorte técnico-geográfico (PORTO; PORTO, 2008; ALMEIDA, 2014).

A Agenda 2030 reforça essa leitura ao estabelecer, no ODS 6, o compromisso de assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todas as pessoas, Silva Netto, (2022). Nesse diapasão Sarlet e Wedy (2020) observam que o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável possui dimensão subjetiva e objetiva, impondo ao Estado deveres de proteção e promoção. No plano da bacia, essa sustentabilidade se expressa em três dimensões indissociáveis, quais sejam: ambiental, pela proteção dos ecossistemas e funções

hidrológicas; social, pela garantia de acesso equitativo, sobretudo às populações vulneráveis; e econômica, pela cobrança, internalização de custos ambientais e financiamento da gestão. A passagem da sustentabilidade como diretriz normativa para a sustentabilidade como prática institucional depende da atuação coordenada dos instrumentos da Lei n.º 9.433/1997.

Os Planos de Recursos Hídricos orientam diagnósticos e cenários, entre eles aponta-se o Enquadramento, que define metas de qualidade; a Outorga, que disciplina a alocação e evita a superapropriação; a Cobrança, ao viabilizar recursos para proteção e recuperação dos mananciais; e o Sistema de Informações que oferece a base técnica para decisões transparentes. Quando esses instrumentos operam de forma isolada, a governança torna-se reativa e vulnerável à escassez, à poluição e à captura por interesses setoriais (PORTO; PORTO, 2008; RIBEIRO; HORA, 2019).

Desse cenário emergem as tensões de efetividade que decorrem justamente dessa distância entre desenho normativo e capacidade institucional. A literatura aponta subfinanciamento dos órgãos gestores, baixa capacidade técnica, deficiência de dados, assimetrias nos colegiados, frágil inserção dos municípios e aplicação incompleta dos instrumentos econômicos e informacionais Granziera (2020; Observatório Da Governança Das Águas (2023); Ribeiro; Hora, (2019). Tais limites revelam que a descentralização formal não garante, por si só, deliberação democrática nem proteção substantiva do direito à água.

A título de exemplo, convém  apontar o caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe (CBHRNI), na Bahia, esse que ilustra tal descompasso. Almeida (2014) ao descrever o caso, demonstra que, embora o colegiado tenha sido concebido como instância de gestão territorial, suas reuniões concentraram-se em "pautas eleitorais, burocráticas e secundárias, enquanto instrumentos centrais da PNRH permaneciam ausentes ou incompletos, uma vez que, não havia Agência de Água, a cobrança pelo uso não havia sido iniciada e o Plano de Bacia ainda não estava concluído"(FADUL; SILVA; CERQUEIRA, 2013 Apud ALMEIDA, 2014, P. 7). A experiência indica que a existência formal do comitê pode ser insuficiente quando faltam autonomia, financiamento e capacidade técnica. A mesma evidência revela que a paridade formal entre poder público, usuários e sociedade civil não elimina desigualdades de informação, recursos e capacidade de intervenção. Almeida (2014, p. 8) denomina esse processo de "pseuda participação", marcado pela dependência técnica da sociedade civil diante do Estado e de atores econômicos mais estruturados. Assim, os comitês podem deixar de funcionar como espaços substantivas de deliberação e converter-se em espaços

de legitimação de decisões previamente orientadas, fragilizando a função democrática da governança hídrica.

Em síntese, a bacia hidrográfica é o espaço em que convergem proteção ambiental, saneamento, planejamento urbano, usos econômicos, conflitos distributivos e capacidade estatal. O direito à água não se realiza pela existência abstrata de normas, mas pela integração efetiva dos instrumentos de governança nesse território. Quando essa integração falha, a bacia expressa a negação concreta do direito, mas quando funciona, torna-se o meio institucional para transformar sustentabilidade e segurança hídrica em acesso real, contínuo, seguro e equitativo.

## 6. Considerações finais

O artigo partiu da hipótese de que a bacia hidrográfica deve ser reconhecida não apenas como unidade técnico-administrativa da gestão ambiental, mas como território jurídico no qual o direito fundamental à água se efetiva ou é negado.

A análise confirma essa hipótese ao demonstrar que o acesso à água potável, embora sustentado por fundamentos internacionais, constitucionais e infraconstitucionais, depende de mediações institucionais concretas capazes de articular planejamento, regulação, participação, financiamento e proteção ecossistêmica. A PNRH representa avanço relevante ao reconhecer a água como bem público, limitado, dotado de valor econômico e sujeito à gestão descentralizada pela bacia hidrográfica. Seus instrumentos formam a infraestrutura necessária para converter o direito à água em política pública operacionalizável. Todavia, a fragmentação federativa, a fragilidade técnica dos órgãos gestores, a baixa implementação de instrumentos como enquadramento e cobrança, a insuficiência de dados, o déficit de saneamento e as assimetrias participativas ainda limitam a descentralização substantiva prometida pela legislação.

Conclui-se que a efetivação do ODS 6 e do direito fundamental à água exige tratar a bacia como território jurídico-político de pactuação, capaz de integrar governança hídrica, uso do solo, saneamento e proteção ambiental. Quando reduzida a recorte físico, a bacia tende a reproduzir a fragmentação administrativa; quando compreendida como espaço institucional de decisão, permite aproximar o conteúdo normativo do direito às condições materiais de sua realização. Essa passagem é decisiva para que o direito à água deixe de operar como promessa abstrata e se converta em acesso real, seguro, contínuo e socialmente justo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS


ALMEIDA, L. F. de S. Gestão territorial da bacia hidrográfica na Bahia: o comitê de bacia hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe como agente de gestão de recursos hídricos. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 14., 2013, Lima. Anais [...]. [S.l.: s.n.], 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 9 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445/2007, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em: 9 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2021. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 9 abr. 2026.

CHRISTOFOLETTI, A. Geomorfologia. São Paulo: Edgard Blücher, 1974.

DISTRITO FEDERAL (Brasília). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Interrupção indevida em fornecimento de água – dano moral. Brasília, DF: TJDFT, 4 jun. 2026. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/dano-moral-no-tjdft/contratos/interrupcao-indevida-do-fornecimento-de-agua>. Acesso em: 9 jun. 2026.

FADUL, É.; SILVA, L. P. da; CERQUEIRA, L. S. Políticas e gestão de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas: uma análise do Comitê de Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 1, 2013.

GOMES, Anderson; VASCONCELOS, Líliam dos Santos; SILVA, Ederson Fabricio Cordeiro da. ENTRE REDES E REALIDADES: O PARADOXO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA BAHIA. In: Anais do VII Simpósio Internacional em Direitos Humanos Aplicados. Anais...Salvador(BA) Universidad de Salamanca (Espanha), 2025. Disponível em: https//www.even3.com.br/anais/viiSIDHA/ 1181228-ENTRE-REDES-E-REALIDADES--O-PARADOXO-DA-UNIVERSALIZACAO-DO-ABASTECIMENTO-DE-AGUA-NA-BAHIA. Acesso em: 09/06/2026

GRANZIERA, M. L. M. Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRANZIERA, M. L. M.; JEREZ, D. M. Implementação de políticas públicas: desafios na integração dos planos diretores, de saneamento básico e de bacia hidrográfica. Revista Brasileira

de Políticas Públicas, Brasília, v. 9, n. 3, dez. 2019. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6181>. Acesso em: 6 mar. 2026.

GRANZIERA, M. L. M. Comitês de bacia hidrográfica: governança e efetividade na gestão de recursos hídricos. Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, Florianópolis, v. 9, n. 4, p. 227-247, out./dez. 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/download/7955/5549/25567>. Acesso em: 2 jun. 2026.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2022. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER AND THE ENVIRONMENT. The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. Dublin, 1992.

MORAES, G. G. B. L.; PIAUILINO, B. B. C. O direito de acesso à água por esforços de governança. Dom Helder Revista de Direito, v. 7, e072570, 2024. Disponível em: <https://periodicos.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/article/download/2570/25675>. Acesso em: 15 mar. 2026.

OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS (OGA). A governança das águas no Brasil: qual o papel dos municípios? Estudos Avançados, v. 37, n. 108, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/SVDPHh74bVQJRpf86M4mfYp/?lang=pt>. Acesso em: 9 mai. 2026.

OLIVEIRA, A. G. de. Mapeamento e avaliação da fragilidade ambiental em bacias hidrográficas utilizando álgebras de mapas com vistas à gestão do território. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2020. Disponível em: <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/26299>. Acesso em: 5 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução A/RES/64/292: o direito humano à água e ao saneamento. Nova York: ONU, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/ccyh4cf7NMdbpJdhSzCRNtR/>. Acesso em: 20 abr. 2026.

RIBEIRO, P. E. A. M.; HORA, M. A. G. M. da. 20 anos da Lei nº 9.433/97: percepções dos comitês de bacia hidrográfica e dos órgãos gestores acerca da implementação da política

nacional de recursos hídricos. Revista de Gestão de Água da América Latina, Porto Alegre, v. 16, e1, p. 1-10, 2019.

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense/GEN, 2021.

SARLET, I. W.; WEDY, G. de J. T. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 3, p. 20-39, 2020. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/18867>. Acesso em: 15 abr. 2026.

SILVA NETTO, J. P. da. Panorama da gestão dos recursos hídricos no Brasil. Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 241-258, jun. 2022.

THE NATURE CONSERVANCY (TNC). Como equilibrar a demanda por água entre a agropecuária e a população? São Paulo: TNC, 2024. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/conecte-se/comunicacao/artigos-e-estudos/equilibrar-demanda-por-agua-agropecuaria-populacao/>. Acesso em: 9 abr. 2026.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 15 (2002): The right to water (E/C.12/2002/11). Geneva: United Nations, 2003. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf>. Acesso em: 6 maio 2026.

UNITED NATIONS UNIVERSITY. Water security & the global water agenda: a UN-Water analytical brief. Hamilton: UNU-INWEH, 2013.

# GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELÉM: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11

*Solid waste management in Belém: an analysis of the effectiveness of public policies from the perspective of Sustainable Development Goal 11*

**André Anttônio Lima Lopes**[1]

Universidade da Amazônia - UNAMA

**Alberto de Moraes Papaléo Paes**[2]

Universidade da Amazônia – UNAMA

DOI: https://doi.org/10.62140/ALAP759544893

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Contradições da Sustentabilidade Urbana: o Caso do Aterro Sanitário de Marituba/PA; 3. Sustentabilidade Urbana e Direitos Humanos Fundamentais na Gestão de Resíduos Sólidos em Belém; 4. Considerações Finais.

**Resumo:** O presente artigo analisa a gestão de resíduos sólidos em Belém/PA sob a perspectiva das políticas públicas, dos direitos fundamentais e da sustentabilidade urbana, à luz do ODS 11 da Agenda 2030. O problema da pesquisa consiste em compreender como as políticas públicas municipais de resíduos sólidos se alinham ao ideal de cidades sustentáveis. Nesse contexto, o objetivo da pesquisa foi investigar a efetividade das políticas públicas voltadas à gestão de resíduos sólidos na capital paraense, especialmente diante dos impactos relacionados ao Aterro Sanitário de Marituba e ao baixo índice de reciclagem na Região Metropolitana de Belém. Metodologicamente, adotou-se abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise de legislações, estudos científicos e decisões judiciais. Os resultados evidenciam fragilidades estruturais na implementação das políticas públicas ambientais, caracterizadas pela ausência de integração administrativa, precarização da coleta seletiva e judicialização dos conflitos ambientais. Portanto, conclui-se que a problemática dos resíduos sólidos possui caráter metropolitano e demanda políticas públicas integradas entre Estado,

[1] Mestrando em Direito Fundamentais pela Universidade da Amazônia. Advogado. Pós Graduado em Direito Previdenciário e Prática Trabalhista pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. E-mail: alimasadvogados@gmail.com - ID Orcid: https://orcid.org/0009-0000-6162-8561.

[2] Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogado, Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento e da Graduação em Direito da Universidade da Amazônia. Pesquisador vinculado ao Grupo de Estudos de Hermenêutica Constitucional (GEHC) e Efetividade dos Direitos Fundamentais no Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia. E-mail: alberto.papaleo@unama.br - ID Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0248-1226.

Municípios e sociedade civil para a concretização da sustentabilidade urbana e dos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** gestão de resíduos sólidos; ODS 11; Sustentabilidade urbana; Políticas públicas; Direitos fundamentais.

**Abstract:** This article analyzes solid waste management in Belém, Pará, from the perspective of public policies, fundamental rights, and urban sustainability within the context of the 2030 Agenda, especially Sustainable Development Goal 11 (SDG 11), which aims to promote sustainable cities and communities. The research problem consists of understanding how municipal public policies on solid waste management align with the ideal of sustainable cities. In this context, the objective of the research was to investigate the effectiveness of public policies aimed at solid waste management in the capital of Pará, especially considering the impacts related to the Marituba Sanitary Landfill and the low recycling rates in the Metropolitan Region of Belém. Methodologically, a qualitative bibliographic and documentary approach was adopted, including the analysis of legislation, scientific studies, and judicial decisions. The results reveal structural weaknesses in the implementation of environmental public policies, characterized by the lack of administrative integration, the precariousness of selective waste collection, and the judicialization of environmental conflicts. Therefore, it is concluded that the issue of solid waste has a metropolitan character and requires integrated public policies involving the State, municipalities, and civil society to achieve urban sustainability and the protection of fundamental rights.

**Keywords:** solid waste management; SDG 11; urban sustainability; public policies; fundamental rights.

## 1. Introdução

Com o advento da Revolução Industrial, no final do século XVIII, a transição da produção manufatureira para a mecanizada transformou profundamente a indústria e marcou um novo capítulo no desenvolvimento econômico e social em escala global. Segundo Hamoy, Lobato e Bahia (2024), esse processo impulsionou avanços tecnológicos e socioeconômicos, para a ampliação da produção de bens.

No entanto, tal crescimento insurgiu sem a devida preocupação com a finitude dos recursos naturais, resultando, ao longo do século XX, em graves impactos ecológicos. Nesse contexto, de acordo com Aires, Ravena e Castro (2024), cientistas preocupados com a questão ambiental já avaliavam os riscos das operações industriais na época, tal como a bióloga, Rachel Carson, quando expôs a indústria química de pesticidas sintéticos nos Estados Unidos da América, onde esses agrotóxicos eram utilizados em larga escala, oferecendo altos riscos de contaminação tóxica para a população e a biodiversidade.

Por conta desse cenário, a didática de preservação ambiental insurge como um fator reativo, inerente à capacidade humana de intervir na realidade social, a fim de criar mecanismos ou formas de intervenção na preservação do meio ambiente (Souza; Amaral; Brauner, 2016).

De acordo com Sachs (2009), para a tratativa de questões ambientais, faz-se necessária uma abordagem holística e interdisciplinar, a fim de que cientistas naturais e sociais trabalhem juntos, construindo objetivos que contemplem tanto o desenvolvimento econômico quanto a preservação ambiental. Por meio dessas discussões a nível global, através da Organização das Nações Unidas, por exemplo, surgiram planos que integram a temática de resguardar a biodiversidade.

Essa preocupação com a pauta ambiental foi importante para a criação de um planejamento global com objetivos e metas de desenvolvimento sustentável, conhecida como Agenda 2030, a qual foi adotada durante a realização da Cúpula das Nações Unidas em setembro de 2015, em substituição e reelaboração dos Objetivos do Milênio, o que, na análise de Freire e Moraes (2019), constituiu um novo paradigma mundial, não mais centrado no ser humano, mas na própria terra. Nesse viés, a Agenda 2030 trouxe guias para ações da comunidade internacional, de modo a possibilitar um caminho mais sustentável para o planeta, contendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e 169 metas a serem alcançadas até 2030.

Considerando este marco, Ana Reymão e Loiane Verbicaro (2021) destacam que para o alcance desses objetivos é necessária uma abordagem multinível e multidisciplinar integrada, de maneira que os Países-membros devem promover agendas de transformações em três níveis: social, econômico e educacional. Com base nesse panorama, cada país torna-se responsável por traduzir as diretrizes internacionais em políticas públicas.

O Brasil, analisado sob uma perspectiva geopolítica, enfrenta dificuldades para consolidar um modelo de desenvolvimento efetivamente sustentável. Apesar disso, o país possui avanços em compromissos relacionados ao combate à pobreza, à garantia de direitos territoriais e à proteção ao meio ambiente. Contudo, tais conquistas foram marcadas por diversas contradições, seja pela morte de lideranças indígenas, pela dificuldade de demarcação de territórios de povos tradicionais ou ainda pelos impactos socioambientais de grandes obras, realidade essa não tão distante da região norte e nordeste do país (Campos; Muchagata, 2017).

É nesse cenário que se insere a cidade de Belém/PA, como *locus* desta pesquisa, pois este município representa um espaço estratégico para análise de políticas de sustentabilidade

urbana, especialmente, pelo histórico no enfrentamento de problemas relacionados a saneamento básico e resíduos sólidos (Freire, 2010).

Diante disso, o problema proposto consiste em compreender como as políticas públicas municipais de gestão de resíduos sólidos em Belém/PA atendem aos postulados do ODS 11 e se alinham ao ideal de sustentabilidade urbana, para a efetivação de direitos fundamentais? Além do mais, o objetivo geral do trabalho cinge-se em investigar a efetividade de políticas públicas e a articulação delas com o desenvolvimento sustentável.

A metodologia adotada é qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, combinando revisão bibliográfica e análise documental, uma vez que o estudo inclui a análise de legislações relevantes, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), além de documentos institucionais e decisões judiciais.

## 2. Contradições da Sustentabilidade Urbana: o Caso do Aterro Sanitário de Marituba/PA

No município de Belém, o tratamento de resíduos sólidos tem uma estrutura de articulação realizada em conjunto, principalmente, pela Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), em consonância, com as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei nº 12.305/2010, a qual tem como corolários: o desenvolvimento sustentável, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, bem como o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, cuja disposição final do lixo deve tratada com responsabilidade (Brasil, 2010).

Apesar de existir determinação legislativa expressa sobre o manejo e destinação final do lixo, o modelo de coleta da capital paraense ainda se baseia, em grande parte, na economia linear, pois os materiais recolhidos são destinados, frequentemente, ao Aterro Sanitário de Marituba (Noronha Filho *et al.*, 2020). Assim, mesmo que existam Cooperativas de Centro de Triagem e mais de trinta Locais de Entrega Voluntária de Materiais Recicláveis (LEVs) na capital, de acordo com o Instituto de Águas e Saneamento (IAS, 2024), o número de recuperação desses resíduos é inexpressivo, chegando a apenas 1,19%.

Esse índice de reciclagem supramencionado está associado também à inexistência de separação prévia do lixo domiciliar que culmina na dificuldade de reaproveitamento dos objetos recicláveis que acabam sendo contaminados durante o processo de manejo até a destinação final (Picolotto; Pinho, 2024). Em que pese a população detenha o papel fundamental na separação adequada do lixo, de acordo com Raiol, Castro e Neves (2019), os resíduos sólidos que são encaminhados ao Aterro Sanitário de Marituba não recebem nenhum tipo de tratamento antes da disposição final, cuja maior parte desses compostos são oriundos de por matéria orgânica e material reciclável que poderia receber algum tipo de tratamento como, reciclagem e compostagem.

Nesse sentido, evidencia-se a má gestão sustentável do Aterro Sanitário de Marituba ao longo dos anos que já possui histórico de sérios problemas ambientais, como acúmulo de chorume na bacia hidrográfica do município de Marituba e Unidade de Conservação de Proteção Integral Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia (REVIS), forte odor na área do empreendimento, bem como impactos econômicos e sociais negativos para a Comunidade Quilombola do Abacatal (Steinbrenner; Brito; Castro, 2020).

Tais reflexos negativos foram passíveis de inúmeras intervenções judiciais, originadas por ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado, por Associações, pelo Município de Marituba, pelo Estado do Pará e por Organizações não governamentais em face da empresa responsável pela administração do Aterro de Marituba (Guamá - Tratamento de Resíduos LTDA), devido ao fato do empreendimento trazer consequências que atingem a saúde humana e meio ambiente.

Estudos técnicos reforçam a gravidade do cenário de gestão de resíduos sólidos, pois segundo Soares (2023), já houve a identificação de metais pesados, como Níquel, Arsênio, Chumbo, Cádmio e Mercúrio nessa região. Ainda que o nível de concentração seja traço, o conjunto pode gerar contaminação decorrente da ação antropogênica, cujo aterro sanitário é considerado como a principal fonte poluidora das águas subterrâneas.

Em outro estudo realizado pelo Instituto Evandro Chagas, identificou-se a presença de elevados níveis das mesmas substâncias químicas em rios situados nas proximidades do Aterro Sanitário de Marituba, indicando contaminação ambiental com potencial de afetar ecossistemas aquáticos e a saúde das populações que dependem desses recursos hídricos (Oliveira, 2022).

Por conta de fatores como esse, o poder judiciário, inclusive, homologou acordo para que o Aterro Sanitário de Marituba continuasse em operação até dezembro de 2025, conforme análise do processo sob nº 0804251-03.2019.8.14.0000, que tramita na 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Contudo, próximo ao encerramento do prazo estipulado, houve uma nova tratativa sobre o caso que culminou na prorrogação do funcionamento do empreendimento até junho de 2027 (G1 Pará, 2025).

Esse panorama reflete, a gravidade da situação sobre a didática de coleta e destinação dos resíduos sólidos em Belém, assim como retrata, o enfraquecimento da pauta ambiental, quando se analisa o caso do Aterro Sanitário de Marituba, pois, segundo Paulo Affonso Leme Machado (2012), a sustentabilidade não está ligada à geração de benefícios econômicos e sociais indistintamente, mas sim à forma como se chega ao desenvolvimento sem destruir as bases naturais que garantem a vida.

É nesse sentido que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com Édis Milaré (1998), assume não apenas uma dimensão individual, vinculada à preservação da saúde e da vida humana, mas também uma dimensão coletiva, que reflete o dever solidário de proteção e gestão responsável dos recursos naturais.

Desse modo, pensar em sustentabilidade nessa região requer considerar não apenas aspectos ambientais, mas também processos sociais e culturais de forma integrada com o poder público e coletividade.

A agenda 2030, apesar de transitar entre dimensões ideativas, é capaz de abrir esse caminho no campo de políticas públicas e de promoção de ações concretas da sociedade e do Estado, com o objetivo de transformar princípios em práticas efetivas de proteção ambiental, cuja ideia basilar está intrinsecamente relacionada aos Direitos Humanos e Fundamentais, pois ambos partem de um mesmo núcleo axiológico: a dignidade humana, valor que estrutura o Estado Democrático de Direito (Piovesan, 2009).

O Estado do Pará, por exemplo, concretiza políticas públicas para cumprir com essa agenda. Assim, segundo o Monitor de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável/Pará, o ODS 11 teve um resultado de 67,95% de alcance de implementação (FAPESPA, 2023). No que tange às metas deste objetivo, relacionadas à qualidade do ar e à gestão de resíduos, foi alcançado o valor de 96,83% da meta de cem por cento, sob a justificativa de que a população residente na zona urbana foi atendida pelo serviço de coleta domiciliar direta (porta a porta).

Entretanto, ao contrário do que predispõe a informação contida no sítio do governo, não basta que a população tenha o lixo domiciliar coletado, mas que isso possa ir mais além, para cumprir realmente os objetivos de desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, é importante dar tratamento e destinação adequada àquele resíduo por meio de coleta seletiva, no intuito de fomentar, cada vez mais, a sustentabilidade.

## 3. Sustentabilidade Urbana e Direitos Humanos Fundamentais na Gestão de Resíduos Sólidos em Belém

De acordo com Gonçalves *et al.* (2016), a cidade de Belém enfrenta problemas de infraestrutura sanitária, ausência de esgotos, acúmulos de lixo a céu aberto e inundações nas margens de canais que podem se tornar potenciais vetores de transmissão de doenças, além de reforçar, o quadro de vulnerabilidade socioeconômica da população que vive em espaços de ocupação territorial desordenada, onde há escassez de saneamento básico.

Ademais, a disposição irregular do lixo em Belém/PA é uma realidade cotidiana, cuja atestação é possível ser evidenciada por estudos científicos realizados na capital, como por exemplo, na Avenida Bernardo Sayão, onde foram encontrados oito pontos irregulares de descarte de lixo, desde rejeitos de açaí, resíduos domiciliares a entulhos de construção civil, cuja destinação clandestina, chamada de "bota fora" é de conhecimento da população e do poder público que realiza serviço de limpeza (Silvia *et al.*, 2019).

Problemas cotidianos como esses, poderiam ser resolvidos com o devido controle administrativo, no intuito de erradicar esses impactos ambientais, através da prática da coleta seletiva em todos os bairros de Belém/PA, cuja dinâmica poderia aumentar significativamente o potencial de recuperação dos resíduos sólidos, diminuir a pressão sobre o empreendimento e, consequentemente, atenuar a desprecarização do trabalho de cantores de lixo, os quais sobrevivem em condições indignas de trabalho pela ausência de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), além de serem expostos a situações de exploração laboral por grandes corporações, o que evidencia uma violação à dignidade humana (Picolotto; Pinho, 2024).

Nas palavras de Cardoso *et al.* (2020), a gestão de resíduos sólidos em Belém ainda apresenta fragilidades estruturais, especialmente pela ausência de integração entre as dimensões ambiental, social e econômica, apesar das ações de coleta seletiva e apoio aos catadores. É por

essa razão que essa problemática poderia ser resolvida por meio de um esforço em conjunto dos gestores municipais e sociedade civil, com a criação de políticas públicas eficientes que fomentem boas práticas de sustentabilidade.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006), políticas públicas são programas de ação governamental de atuação estatal voltados à organização dos recursos e atividades públicas e privadas, com a finalidade de concretizar objetivos relevantes e definidos politicamente.

Esses objetivos socialmente relevantes e previamente definidos, conforme leciona Gilberto Bercovici (2006), necessitam concretizar direitos fundamentais, através de prestações positivas do Estado, destacando que a ausência de unicidade das ações estatais torna-se um dos principais entraves à concretização das políticas públicas.

Com o objetivo de enfrentar os problemas relacionados à gestão de resíduos sólidos, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela PNRS, foi instituído o Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado do Pará (PEGIRS, 2014), cujo documento apresenta diretrizes, metas e ações voltadas ao manejo adequado dos resíduos sólidos, bem como promove melhorias na implementação da logística reversa e na gestão de resíduos sólidos no Estado do Pará, por meio da regionalização da gestão dos resíduos entre os municípios (Alencar, 2024).

De acordo com Alencar (2024), apesar dos avanços normativos promovidos pela PNRS, a efetivação da logística reversa no Estado do Pará ainda apresenta limitações estruturais e operacionais, evidenciadas pelas lacunas na gestão dos resíduos sólidos e pelas problemáticas envolvendo o Aterro Sanitário de Marituba.

Outrossim, a implementação prática das políticas de gestão integrada de resíduos sólidos ainda apresenta significativa ineficiência, devido à ausência de coleta seletiva na maior parte dos municípios da Região Metropolitana de Belém, à falta de controle sobre os resíduos gerados e à inexistência de integração entre os órgãos responsáveis demonstram a baixa efetividade das medidas previstas no planejamento estadual (Conceição *et al.*, 2024).

Essa problemática já está inserida no contexto judicial, como por exemplo, a própria manutenção da licença de funcionamento do Aterro Sanitário de Marituba perpassa por intervenção do poder judiciário paraense, conferindo ao Magistrado o poder de decidir sobre políticas públicas, uma vez que a própria administração não consegue resolver.

De forma exemplificativa, tal cenário pode ser observado na judicialização das discussões envolvendo o licenciamento ambiental de um novo aterro sanitário da empresa Ciclus Amazônia S.A., localizado no Município de Acará/PA, projetado para substituir o empreendimento situado em Marituba. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o pedido excepcional de Suspensão de Liminar de Sentença n. 3713/PA (2026/0074971-5), formulado pelo Estado do Pará contra decisões do Tribunal de Justiça do Pará que determinaram o prosseguimento do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, reafirmou que a suspensão de liminar possui natureza excepcional e não se presta à rediscussão do mérito técnico-administrativo da controvérsia (STJ, 2026).

Essa perspectiva adotada pelo STJ, neste caso, coaduna-se com o entendimento de Ada Pellegrini Grinover (2013), através do qual, o Poder Judiciário pode exercer controle sobre políticas públicas, a fim de aferir sua compatibilidade com os objetivos fundamentais previstos na CRFB, desde que observados limites, como a legalidade, a garantia do mínimo existencial, a razoabilidade e a reserva do possível, o que ratifica Maria Paula Bucci (2006, p. 31): "O Judiciário tutela as políticas públicas na medida em que elas expressem direitos. Excluem-se, portanto, os juízos acerca da qualidade ou da adequação, em si, de opções ou caminhos políticos ou administrativos do governo, consubstanciados na política pública".

Esse panorama evidencia que a ausência de planejamento estatal eficiente em matéria de políticas públicas ambientais pode resultar em violações ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à dignidade humana que, por serem direitos fundamentais protegidos pela CRFB, podem ser submetidos à seara do Poder Judiciário.

Entretanto, tal viés de solução judicial não pode ser utilizado sempre ao revés da solução administrativa e discricionária do administrador responsável pela execução de políticas públicas, principalmente pelo fato de que um dos maiores problemas de implementação, segundo Bercovici (2006, p. 154) são: "As divisões internas da Administração Pública constituem um sério entrave ao sucesso de uma política de desenvolvimento. Cada órgão administrativo é representante de interesses políticos distintos, com forças relativas diferenciadas a cada momento".

Logo, a má gestão dos resíduos sólidos caracterizada na Região Metropolitana de Belém contribuiu para a fragilidade da atuação estatal na formulação e execução de políticas públicas voltadas à gestão adequada dos resíduos, refletindo-se em práticas administrativas desarticuladas

e pouco eficazes que geram consequências de ordem moral e material que, por conseguinte, violam direitos humanos fundamentais.

Segundo Paes, Mendes e Gomes (2024), os direitos fundamentais, por derivarem substancialmente dos direitos humanos, representam a interseção entre o debate jurídico e o moral, pois ambos buscam ordenar legitimamente as relações sociais e assegurar a existência digna. Esse entendimento, segundo Ingo Sarlet (2018), denota que os direitos fundamentais e humanos são interligados, uma vez que têm por titular o próprio ser humano.

Como bem aduz Robert Alexy (2008), a força das normas de direitos fundamentais resulta da conjugação entre sua fundamentalidade formal, por integrarem a Constituição, e sua fundamentalidade substancial, ao refletirem os valores supremos que orientam o sistema jurídico.

Nesse viés, os ODS podem ser compreendidos como uma extensão concreta desses valores, voltados à realização de direitos de forma ampla para a garantia de uma vida digna, especialmente, quando interligada com sustentabilidade, conforme lecionam Campos e Muchagata (2017, p. 46): "A Agenda 2030 abre esse caminho, como catalisadora de políticas públicas nacionais consistentes e voltadas às dimensões social, ambiental e econômica do desenvolvimento sustentável".

A Constituição Federal, no *caput* do artigo 225, facilita esse caminho e corporifica o direito fundamental de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo dever é distribuído entre o Estado e a coletividade que assumem o compromisso de resguardar a biosfera para as próximas gerações (Brasil, 1988).

É nesse viés que a população e os líderes estaduais e locais precisam unir esforços para a tratativa sobre meio ambiente, pois a própria comunidade contribui com o debate ao viabilizar outros modelos de desenvolvimento fundados em um padrão distinto da relação sociedade *versus* natureza, pois o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado traduz a ideia de preservação ambiental pensada no presente para gerações futuras, isto é, a criação de vida digna para todos, por meio do uso consciente dos recursos naturais disponíveis no globo. Contudo, tal postulado não se resume ao pensamento de que o meio ambiente é um instrumento que serve à humanidade.

Pelo contrário, a natureza possui valor intrínseco e relevante como forma de vida e não apenas objeto de tutela, uma vez que a relação entre o homem e a natureza não se opera por exclusão, mas sim pela simetria (Benjamin, 2013). Logo, os problemas ambientais, como a questão dos resíduos sólidos em Belém, por exemplo, devem ser tratados sob um viés realista e com práticas ecológicas, uma vez que a ausência de tratativas pode ocasionar violações graves tanto à natureza quanto à própria sociedade.

Diante dessa afirmativa, é levantada a seguinte questão: como a destinação final dos resíduos sólidos e baixos índices de reciclagem em Belém podem ser caracterizados como violações aos direitos humanos? Para responder a esse questionamento, adota-se, neste trabalho, a visão crítica de tais direitos, trazendo uma perspectiva de que a positivação das normas, por si só, não é um elemento capaz de resolver problemas sociais sem a prática conjunta de atores estatais e sociais.

Considera-se, também, que problemas relacionados à ineficiência de um aterro sanitário, pontos irregulares de descarte de resíduos sólidos, baixo reaproveitamento de produtos para reciclagem, assim como alagamentos nos bairros urbanos da capital são exemplos reais sobre como essas questões afetam o equilíbrio ambiental e, ao mesmo tempo, caracterizam violações aos direitos humanos e fundamentais.

Ainda que a Agenda 2030 da ONU adote uma perspectiva universalista de promoção de desenvolvimento sustentável, é necessário realizar uma reinterpretação desses objetivos e metas sob a ótica crítica, situando a concretização dos ODS no espaço onde se pretende desenvolvê-la.

Isso traduz exatamente o que é defendido pela visão crítica dos direitos humanos, quando Herrera Flores (2009) aduz que tais direitos, a partir da inquietação por mudanças sociais, políticas e econômicas, são catalisadores de resistência e promoção de potencialidades humanas que culminam nas transformações do meio onde vivem.

Boaventura de Sousa Santos (2001) entende que os direitos humanos não são universais na sua aplicação e levanta um questionamento sobre uma traição da própria universalidade, uma vez que somente a cultura ocidental tende a formulá-los como universais. Tal perspectiva se adequa ao que Herrera Flores (2002) argumenta sobre a temática de tais direitos, por estes não constituírem um produto exclusivo de uma cultura específica, mas representarem um espaço de debate que busca reinserir os seres humanos no ciclo de reprodução e manutenção da vida.

A partir desse conjunto epistemológico, propõe-se compreender os direitos humanos como um processo de resistência e de ampliação das potencialidades humanas que, aplicado ao contexto ambiental, evidencia a necessidade de combate aos modelos de desenvolvimento baseados em exploração desmedida, consumo inconsciente e geração massiva de resíduos. Sobretudo, isso ocasionaria, nas palavras de Machado (2009), um chamamento à ação da sociedade civil na defesa do meio ambiente e concretização do artigo 225 da Carta Magna, por meio do qual os problemas locais seriam enfrentados através da iniciativa da comunidade, seja por meio de protestos, educação ambiental ou programas sociais sobre resíduos e reciclagem, por exemplo.

Em consequência disso, a correlação entre desenvolvimento sustentável e direitos fundamentais e humanos torna-se visceral, essencialmente quando está interligada com o tema sobre resíduos sólidos na capital paraense, cuja abordagem é tida como um meio de resistência e reivindicações de direitos, pois o cenário atual da cidade causa indignação e sentimento de enfraquecimento da pauta ambiental, necessitando de políticas públicas e práticas mais eficazes com um único objetivo: garantir a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à dignidade humana e à promoção da sustentabilidade urbana e social.

## 4. Considerações Finais

Dessa forma, conclui-se que a gestão de resíduos sólidos em Belém/PA ainda apresenta fragilidades estruturais que dificultam a concretização do ODS 11 da Agenda 2030, especialmente no que se refere à promoção de cidades sustentáveis, resilientes e ambientalmente equilibradas. Apesar da existência de políticas públicas e instrumentos normativos voltados ao manejo adequado dos resíduos, verificou-se baixa efetividade na implementação da coleta seletiva, da logística reversa e da integração entre os órgãos responsáveis pela execução dessas medidas.

A pesquisa também confirmou a hipótese de que a ausência de planejamento estatal eficiente e de articulação entre poder público e sociedade civil contribui para violações ao direito ao meio ambiente, à saúde e à dignidade humana, sobretudo, diante dos impactos decorrentes da sobrecarga do Aterro Sanitário de Marituba e da precarização das condições de trabalho dos catadores.

Além disso, demonstrou-se que o problema dos resíduos sólidos possui natureza integrada e metropolitana, ultrapassando os limites da capital paraense e afetando diretamente outros municípios da região, os quais compartilham a mesma estrutura de destinação final. Nesse sentido, a efetivação do ODS 11 exige políticas públicas regionais articuladas, capazes de conciliar sustentabilidade urbana, inclusão social e proteção ambiental, por meio de ações conjuntas entre Estado, municípios e coletividade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AIRES, Alana Paula de Araújo; RAVENA, Nirvia; CASTRO, Edna Maria Ramos de. Flexibilização no sistema regulatório de agrotóxicos e suas implicações socioambientais e à saúde humana na Amazônia. In: FOLHES, Ricardo (Org.). *Para além da COP 30: Tópicos sobre desenvolvimento na Amazônia em tempos de emergência climática*. NAEA: Belém, 2024. p. 382-414.

ALENCAR, Amanda Cristina Corrêa de. *Gestão de resíduos sólidos no Estado do Pará: desafios e perspectivas da implementação da logística reversa*. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação lato sensu em Gestão de Recursos Naturais), Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, 2024. Disponível em: https://bdta.ufra.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3593/1/GEST%C3%83O%20DE%20RES%C3%8DDUOS%20S%C3%93LIDOS%20NO%20ESTADO%20DO%20PAR%C3%81%20DESAFIOS%20E.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 abr. 2026.

BENJAMIN, Antonio Herman. A Natureza no Direito Brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. S. l. v. 31. Nº. 1. 2013. Disponível em: https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/398. Acesso em: 01 nov. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 143-161.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de Liminar e de Sentença n. 3713/PA (2026/0074971-5)*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 04 mar. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 09 mar. 2026. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/monocraticas/decisoes/?num_registro=202600749715&dt_publicacao=09/03/2026. Acesso em: 20 maio 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política Pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 01-49.

CAMPOS, Bárbara Pincowsca Cardoso; MUCHAGATA, Márcia. Direitos Humanos e Meio Ambiente: Avanços e Contradições do Modelo de Desenvolvimento Sustentável Brasileiro e a Agenda Internacional. In: TRINDADE, Augusto Cançado; LEAL, César Barros (Orgs.). *Direitos Ambientais e Humanos*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017. p. 29-49.

CARDOSO, Emile Lebrego; FERREIRA FILHO, Hélio Raymundo; SANTOS, Vanusa Carla Pereira; FERREIRA, Aline de Oliveira. Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos no município de Belém, Pará, Brasil: vantagens e desafios da sua implementação. *Sistemas & Gestão*, v. 15, n. 2, p. 93–102, 2020. DOI: 10.20985/1980-5160.2020.v15n2.1612. Acesso em: 05 mar. 2026.

CONCEIÇÃO, Mário Marcos Moreira da; LEAL, Marcos Vinícius Sousa; CABRAL, Marcos Vinícius Afonso; PESSOA, Ailton Caetano Nascimento; SILVA, Kadja Lemos; SILVA, Melissa Oliveira e; SILVA, Ramison Silva e; FEITOSA, Henoque Nascimento; SILVA, Marília Palheta da; PONTES, Altem Nascimento. Desafios da implementação da gestão integrada de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belém: uma revisão narrativa. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, Portugal, v. 16, n. 6, p. 1–28, 2024. DOI: https://doi.org/10.55905/cuadv16n6-141. Acesso em: 15 maio 2026.

FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*. Florianópolis, v. 23, n. 44, p. 9 - 30, 2002. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330. Acesso em: 23 mar. 2026.

FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; MORAES, Germana de Oliveira. In: MORAES, Germana de Oliveira; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; FERRAZ, Danilo Santos (Org.). *Do direito ambiental aos Direitos da Natureza: teoria e prática*. 1ª Edição. Fortaleza: Mucuripe. 2019. p. 12-27.

FREIRE, Tatylene do Socorro Campos. *A gestão de resíduos sólidos urbanos no município de Belém: uma análise do gerenciamento e da possibilidade de geração de renda através da reciclagem de resíduos sólidos (1997–2010)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará. Belém. 2010. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/server/api/core/bitstreams/52f71487-06a5-47ef-b81a-8df73844602c/content. Acesso em: 20 ago. 2025.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO E ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). Monitor ODS Pará 2023. *ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis*. 2023. Disponível em: https://monitorodspa.fapespa.pa.gov.br/belem-cidades-e-comunidades-sustentaveis/. Acesso em: 01 out. 2025.

GONÇALVES, Nelson Veiga; ARAUJO, Ediane Nunes de; SOUSA JÚNIOR, Alcinês da Silva; PEREIRA, Waltair Maria Martins; MIRANDA, Claudia do Socorro Carvalho; CAMPOS, Pedro Silvestre da Silvia; MATOS, Mauro Wendel de Souza; PALÁCIOS, Vera Regina da Cunha Menezes. Distribuição espaço-temporal da leptospirose e fatores de risco em Belém, Pará, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 12, dez. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-812320152112.07022016. Acesso em: 17 mar. 2026.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 125-182.

G1 PARÁ. Justiça prorroga aterro sanitário de Marituba até junho de 2027. *G1 – Portal de Notícias*, Belém, 31 dez. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2025/12/31/justica-prorroga-aterro-sanitario-de-marituba-ate-junho-de-2027.ghtml. Acesso em: 01 mar. 2026.

HAMOY. Juliana Azevedo; LOBATO. Flavio Henrique Souza; BAHIA. Mirleide Chaar. Eventos ambientais e ação coletiva: perspectivas para os debates da COP 30. In: FOLHES, Ricardo (Org.). *Para além da COP 30: Tópicos sobre desenvolvimento na Amazônia em tempos de emergência climática*. NAEA: Belém, 2024. p. 30-55.

INSTITUTO DE ÁGUA E SANEAMENTO. *Municípios e Saneamento*. 2024. Belém. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/pa/belem. Acesso em 10 out. 2025.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2009.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. Princípios da política nacional de resíduos sólidos. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*. Volume 4. Nº 07. Jul. 2012. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/d14b9585-1252-4f57-b33e-dbcacabbf37c/content. Acesso em: 09 ago. 2025.

MILARÉ. Édis. Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente. *Justitia*, São Paulo, 59 (181/184), jan/dez. 1998. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/79074414.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

NORONHA FILHO, Francisco Áureo; SILVA, Allyne Maciel da; LIMA, Fernanda Costa de; MIRANDA, Sarah Brasil de Araújo de; DIAS, Gustavo Francesco de Morais; RODRIGUES, Nicolas França dos Santos; COSTA, Rodrigo Otávio Silva da; DIAS, Rhana Roberta Caldas; GAMA, Luana Helena Oliveira Monteiro; PAIVA, Paula Fernanda Pinheiro Ribeiro. Análise do gerenciamento de resíduos de papel em associações e cooperativas de catadores na cidade de Belém, Estado do Pará, Brasil. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 12, e2091210463, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i12.10463. Acesso em: 19 abr. 2026.

OLIVEIRA, Daleth. "Laudo aponta contaminação em área próxima de aterro". *O Liberal*, Belém, 03 set. 2022. Disponível em: https://www.oliberal.com/para/analise-tecnica-aponta-que-rios-de-marituba-estao-contaminados-1.582738. Acesso em: 19 abr. 2026.

PAES, Alberto de Moraes Papaléo; MENDES, Michele Ticiane dos Anjos Santos; GOMES, Flavia Isadora Ribeiro. O papel da liberdade na dinâmica populacional e segurança alimentar: uma análise do Relatório ODS 2024 do Estado do Pará à luz de Amartya Sen. In: CONPEDI (Org.). *Teorias da justiça, do direito, da decisão, da argumentação e do realismo jurídico*. Florianópolis: CONPEDI, 2025. p. 01-22. Disponível em: https://site.conpedi.org.br/publicacoes/06n3kw94/ha5s0b28/WUFagmdJ9Ue0WQN4.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado do Pará (PEGIRS)*. Belém: SEMAS, 2014. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/2016/09/14/plano-estadual-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos/. Acesso em: 05 mar. 2026.

PICOLOTTO, André; PINHO, Maria Helena de. *Humanidade descartável: exploração do trabalho escravo pelas grandes corporações na cadeia produtiva de reciclagem*. Coordenação: CASARA, Marques. 1. ed. Florianópolis, SC: Construção de Memórias. 2024.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

RAIOL, Ivanusia do Nascimento; CASTRO, Lucilla Raphaelle Carmo; NEVES, Deborah Ingrid da Silveira. Diagnóstico do gerenciamento de resíduos sólidos na feira livre 8 de Maio no distrito administrativo de Icoaraci em Belém–Pará. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 4, p. 182–198, out./dez. 2019. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/7425/4741. Acesso em: 01 set. 2025.

REIMÃO, Ana Elizabeth Neira; VERBICARO, Loiane Prado. Carta das Editoras - Dossiê Direito ao Desenvolvimento, Estado Neoliberal e Políticas Públicas. *Direito Público*, [S. l.], v. 18, n. 97, 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i97.5416. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5416. Acesso em: 10 jul. 2025.

SACHS. Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond. 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos*. Contexto Internacional: Rio de Janeiro. 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2018.

SILVA, Vanismara Pereira da; HIANES, Anderson da Costa; HIANES, André da Costa; COSTA, Mithia Monik da; MOURA, Arthur Gutemberg Andion Farias; DUARTE, Luana da Costa; CATETE, Clístenes Pamplona. Mapeamento de pontos de disposição irregular de resíduos sólidos na Avenida Bernardo Sayão, em Belém – Pará. *Brazilian Journal of Development*. Curitiba, v. 5, n. 12, p. 31137–31146, dez. 2019. DOI: https://doi.org/10.34117/bjdv5n12-216. Acesso em: 02 abr. 2026.

SOARES, Roberta Cristina de Oliveira. *Qualidade da água subterrânea no entorno do aterro sanitário de Marituba, Pa: uma avaliação de risco à saúde humana*. 2023. 84 f. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia e Vigilância em Saúde) - Instituto Evandro Chagas, Programa de Pós-Graduação em Virologia, Ananindeua, 2023. Disponível em: https://patua.iec.gov.br/handle/iec/6947. Acesso em: 07 maio 2026.

SOUZA, David Silva de; AMARAL, Daiane Acosta; BRAUNER, Maria Claudia Crespo. Danos ao meio ambiente: um paradigma social. In: LOBATO, Anderson; TRECCANI, Girolamo Domenico; BARY, Marion (orgs.). *Justiça socioambiental e direitos humanos*. Rio Grande: Editora FURG, 2016. v. 4. p. 387 - 402.

STEINBRENNER, Rosane Maria Albino; BRITO, Rosaly de Seixas; CASTRO, Edna Ramos de. Lixo, racismo e injustiça ambiental na Região Metropolitana de Belém. Dossiê: macroeconomia e desenvolvimento metropolitano, regional e local. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 935–961, set./dez. 2020. DOI: 10.1590/2236-9996.2020-4912. Acesso em: 15 mar. 2026.

# DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CRESCIMENTO ECONÓMICO NO DIREITO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA TENSÃO ENTRE EXPANSÃO ECONÓMICA E LIMITES PLANETÁRIOS

*Sustainable Development and Economic Growth in International Law: An Analysis of the Tension between Economic Expansion and Planetary Boundaries*

**Cleube M. Costa Campos**[1]

Universidade Lusófona

**Catherine Maia**[2]

Universidade Lusófona

DOI: https://doi.org/10.62140/CCCM452159725

**Sumário:** 1. Introdução: o dilema do crescimento no Direito Internacional contemporâneo; 2. Os fundamentos jurídicos do desenvolvimento sustentável e o reforço das obrigações ambientais internacionais; 3. A crise do paradigma do crescimento: o PIB e a insustentabilidade no Direito Internacional Económico; 4. Os limites e consequências do desacoplamento como estratégia de conciliação entre crescimento económico e sustentabilidade; 5. A governação jurídica internacional do desenvolvimento sustentável: entre a reforma e a transformação; 6. Conclusão.

**Resumo:** O conceito de desenvolvimento sustentável consolidou-se como um princípio estruturante do Direito Internacional, atuando como vetor de reinterpretação e limitação das relações jurídicas internacionais, nomeadamente no domínio económico. O presente trabalho parte da questão de saber se é juridicamente viável e normativamente adequado conciliar a perpetuação do crescimento económico contínuo com os limites planetários no quadro do Direito Internacional contemporâneo. Sustenta-se, neste sentido, que a estratégia predominante de conciliação, o desacoplamento, se revela insuficiente face às evidências científicas e às lacunas do ordenamento jurídico internacional. Através da análise da jurisprudência, dos instrumentos de governação global, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris, bem como do debate doutrinário, conclui-se que o Direito Internacional enfrenta um dilema paradigmático. A sustentabilidade efetiva exigirá uma redefinição das categorias jurídico-

[1] Doutorando em Direito Público pela Universidade Lusófona (Portugal), Mestre em Direito pela UNIFIEO - Osasco-SP e Pós-Graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes (Brasil). E-mail: cleube10@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-9490-5712.

[2] Professora Doutora de Direito Internacional, Universidade Lusófona (Portugal), Sciences Po Paris (França). E-mail: catherine.maia@ulusofona.pt. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9710-4655.

económicas que estruturam as relações internacionais, apontando para a necessidade de transição para modelos pós-crescimento ou de decrescimento planeado, nos quais o desenvolvimento sustentável atue não como mero limite, mas como princípio orientador da prosperidade global.
**Palavras-chave:** desenvolvimento sustentável; crescimento económico; Direito Internacional; Direito Internacional Económico; desacoplamento; limites planetários.

**Abstract:** The concept of sustainable development has become established as a foundational principle of international law, serving as a framework for the reinterpretation and limitation of international legal relations, particularly in the economic sphere. This article examines whether it is legally viable and normatively appropriate to reconcile the continued pursuit of economic growth with planetary boundaries within the framework of contemporary international law. It argues that the predominant strategy of reconciliation, namely decoupling, proves insufficient in light of scientific evidence and the shortcomings of the existing international legal order. Through an analysis of international jurisprudence, global governance instruments such as the Sustainable Development Goals and the Paris Agreement, as well as the relevant academic literature, the article concludes that international law faces a paradigmatic dilemma. Achieving genuine sustainability will require a redefinition of the legal and economic categories that structure international relations, pointing towards the need for a transition to post-growth or planned degrowth models, in which sustainable development operates not merely as a limiting principle but as a guiding framework for global prosperity.
**Keywords:** sustainable development; economic growth; International Law; International Economic Law; decoupling; planetary boundaries.

## 1. Introdução: o dilema do crescimento no Direito Internacional contemporâneo

O Direito Internacional, enquanto sistema normativo que regula a conduta dos Estados e de outros atores globais, encontra-se num ponto de inflexão histórico. A crise ecológica e climática, aliada a profundas desigualdades sociais, desafia os fundamentos de um ordenamento jurídico que, desde o período subsequente à Segunda Guerra Mundial, se encontra historicamente associado à promoção e à proteção de um modelo económico assente no crescimento contínuo e na expansão material3. O princípio do desenvolvimento sustentável, consagrado no Direito Internacional a partir do final do século XX, surgiu como a principal resposta jurídica a este desafio, propondo uma conciliação entre as dimensões económica, social e ambiental do progresso4.

Contudo, esta conciliação revela-se juridicamente complexa. O núcleo do Direito Internacional Económico – desde os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) até

[3] Ver: Wolfgang SACHS (ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Londres/Nova Iorque, Zed Books, 2.ª ed., 2010; Gilbert RIST, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Londres/Nova Iorque, Zed Books, 4.ª ed., 2014.
[4] Ver COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1988.

aos tratados bilaterais de investimento – foi construído sobre a premissa de que a liberalização e a integração económicas, conducentes ao crescimento medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), constituem um bem desejável e um motor de bem-estar global5. Por outro lado, o desenvolvimento sustentável, com o seu enfoque nos limites ecológicos e na equidade intergeracional, impõe restrições a esta mesma expansão6. Esta tensão não é meramente política ou económica; é, antes de mais, uma tensão jurídica que se manifesta na colisão entre regimes, na interpretação de tratados e na definição das obrigações estatais.

Neste contexto, importa determinar em que medida o quadro jurídico internacional vigente é capaz de responder à tensão fundamental entre o imperativo do crescimento económico contínuo, aferido pelo PIB, e os limites biofísicos do planeta, sem recorrer a uma reestruturação paradigmática das suas próprias categorias fundamentais.

A hipótese defendida neste estudo é a de que o Direito Internacional, tal como atualmente configurado, enfrenta dificuldades estruturais para conciliar de forma coerente os imperativos do crescimento económico com os limites ecológicos do planeta. Instrumentos como o desacoplamento (decoupling) entre crescimento e impactos ambientais ou a integração progressiva de cláusulas de sustentabilidade nos regimes económicos internacionais constituem tentativas relevantes de resposta a esta tensão. Todavia, a sua capacidade para resolver o problema de forma duradoura permanece incerta, na medida em que não questionam necessariamente os pressupostos económicos que continuam a orientar uma parte significativa da arquitetura jurídica internacional.

A análise da jurisprudência internacional, da evolução do princípio do desenvolvimento sustentável e dos principais instrumentos contemporâneos de governação global – em particular a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015, e o Acordo de Paris sobre alterações climáticas, igualmente adotado em 2015 – permite observar um reforço progressivo das exigências ambientais e climáticas no ordenamento jurídico internacional. Contudo, este movimento coexiste com a persistência de regimes jurídicos que continuam amplamente estruturados em torno da promoção do crescimento económico, revelando uma tensão normativa que permanece longe de estar resolvida.

---

[5] Ver John H. JACKSON, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, MA, MIT Press, 1989.

[6] Ver Edith BROWN WEISS, *Justice pour les générations futures : droit international, patrimoine commun et équité intergénérations*, Paris, Sang de la Terre/UNU Press/UNESCO, 1993.

É precisamente a partir desta tensão que se desenvolve a presente reflexão. Ao examinar os fundamentos jurídicos do desenvolvimento sustentável, a centralidade do crescimento económico no Direito Internacional Económico, os limites do desacoplamento e as transformações introduzidas pelos instrumentos contemporâneos de governação ambiental e climática, o estudo procura avaliar se o quadro jurídico internacional vigente dispõe dos recursos conceptuais e normativos necessários para compatibilizar crescimento económico e limites planetários ou se, pelo contrário, uma evolução mais profunda das suas categorias fundamentais se tornará necessária.

A análise desenvolve-se a partir dos fundamentos jurídicos do desenvolvimento sustentável e da sua receção pela jurisprudência internacional. Em seguida, examina a centralidade do paradigma do crescimento no Direito Internacional Económico e os limites do desacoplamento enquanto estratégia de compatibilização entre crescimento económico e sustentabilidade. Por fim, avalia as transformações introduzidas pelos instrumentos contemporâneos de governação ambiental e climática, procurando determinar se traduzem uma adaptação do quadro jurídico existente ou anunciam uma evolução mais profunda do Direito Internacional.

## 2. Os fundamentos jurídicos do desenvolvimento sustentável e o reforço das obrigações ambientais internacionais

O desenvolvimento sustentável ocupa atualmente uma posição central na arquitetura normativa do Direito Internacional contemporâneo. Embora a sua consagração tenha resultado de um processo gradual e fragmentado, o conceito adquiriu crescente densidade jurídica através da prática dos Estados, dos instrumentos internacionais e da jurisprudência. Para compreender o alcance da tensão entre crescimento económico e limites planetários, importa, antes de mais, analisar a natureza jurídica do desenvolvimento sustentável, os seus elementos constitutivos e as funções que desempenha na interpretação e aplicação das normas internacionais.

### 2.1. Os fundamentos jurídicos do desenvolvimento sustentável e a sua concretização jurisprudencial

O desenvolvimento sustentável transcendeu há muito a condição de mera aspiração política. A sua progressiva consolidação no plano jurídico internacional encontra um marco

decisivo no Relatório Nosso Futuro Comum, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. Este relatório, geralmente conhecido como Relatório Brundtland, em referência à sua presidente, Gro Harlem Brundtland, formulou a definição do desenvolvimento sustentável que viria a tornar-se clássica: "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades"7. Esta formulação encerra uma importante dimensão transformadora, ao introduzir na conceção contemporânea do desenvolvimento tanto a dimensão temporal – expressa na consideração das gerações futuras – como a noção de limites associados à capacidade dos ecossistemas.

No Direito Internacional, o desenvolvimento sustentável consolidou-se progressivamente como um princípio estruturante amplamente reconhecido8. A sua relevância normativa não decorre de um tratado fundador único, mas antes de um processo gradual e cumulativo de reconhecimento pelos Estados, refletido numa pluralidade de instrumentos internacionais, desde a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e a Agenda 21 até à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esta incorporação progressiva confere-lhe uma natureza singular: a de um princípio dotado de relevante função interpretativa e integradora, suscetível de influenciar a aplicação e a interpretação de outras normas internacionais, nomeadamente no domínio económico.

A doutrina tem identificado um conjunto de dimensões fundamentais que permitem conferir conteúdo operativo ao desenvolvimento sustentável e compreender as suas implicações normativas nas relações internacionais9. Entre as mais frequentemente destacadas encontram-se a solidariedade intergeracional, a utilização sustentável dos recursos naturais, a equidade

---

[7] COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, *Nosso Futuro Comum*, *op. cit.*, § 27.

[8] Sobre a consolidação progressiva do desenvolvimento sustentável como princípio estruturante do Direito Internacional, ver: Philippe SANDS, Jacqueline PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 4.ª ed., 2018, pp. 217-229; Pedro Ivo DINIZ, "Natureza jurídica do desenvolvimento sustentável no direito internacional", *Revista de Direito Internacional*, vol. 12, 2016, pp. 739-765; Virginie BARRAL, "Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm", *European Journal of International Law*, vol. 23, 2012, pp. 377-400; Nico SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008.

[9] INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, 2002. A Declaração de Nova Deli, adotada pela *International Law Association* em 2002, constitui uma das mais importantes tentativas de sistematização dos princípios jurídicos do desenvolvimento sustentável em Direito Internacional. A Declaração identifica sete princípios fundamentais: o dever dos Estados de assegurar a utilização sustentável dos recursos naturais, o princípio da equidade e da erradicação da pobreza, o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, o princípio da precaução relativamente à saúde humana, aos recursos naturais e aos ecossistemas, o princípio da participação pública e do acesso à informação e à justiça, o princípio da boa governação e o princípio da integração e da inter-relação entre os objetivos económicos, sociais e ambientais.

intrageracional e a integração das considerações económicas, sociais e ambientais nos processos de tomada de decisão.

A solidariedade intergeracional constitui um dos elementos centrais da definição consagrada pelo Relatório Brundtland. Pressupõe que as gerações presentes exerçam os seus direitos e prossigam os seus objetivos de desenvolvimento sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades. No plano jurídico, esta dimensão encontra expressão no reforço dos deveres de prevenção, de diligência e de consideração dos impactos de longo prazo das políticas públicas e das atividades económicas10.

A utilização sustentável dos recursos naturais exige que a exploração dos recursos renováveis respeite a respetiva capacidade de regeneração e que o uso dos recursos não renováveis seja orientado por critérios de racionalidade, eficiência e preservação. Esta evolução contribui para uma releitura contemporânea do princípio da soberania permanente dos Estados sobre os recursos naturais à luz de exigências de sustentabilidade de longo prazo11.

A equidade intrageracional traduz a preocupação do desenvolvimento sustentável com a justiça distributiva no presente. Esta dimensão visa promover uma repartição mais equilibrada dos benefícios e dos encargos do desenvolvimento, tanto entre Estados como no interior das sociedades, constituindo um dos fundamentos normativos da cooperação internacional para o desenvolvimento, da transferência de tecnologia e do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas12.

Por último, a integração constitui, do ponto de vista da governação, uma das dimensões mais exigentes do desenvolvimento sustentável. Implica que as considerações económicas, sociais e ambientais sejam tratadas de forma articulada e coerente nos processos de decisão pública, a todos os níveis. No contexto internacional, tal exige que as políticas comerciais, de investimento, energéticas ou industriais deixem de ser concebidas de forma isolada ou em

---

[10] Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 14 de junho de 1992, Princípios 3 (equidade intergeracional), 4 (integração do ambiente no processo de desenvolvimento) e 15 (precaução e prevenção).

[11] ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução 1803 (XVII), "Soberania permanente sobre os recursos naturais", 14 de dezembro de 1962. Sobre o princípio da soberania permanente dos Estados sobre os recursos naturais, ver Mamadou HÉBIÉ, Catherine MAIA, "Article 13 : La présente convention et la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles", Giovanni DISTEFANO, Gloria GAGGIOLI, Aymeric HÊCHE (dir.), *Commentaire de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, Bruxelas, Bruylant, 2016, pp. 459-528.

[12] Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, Princípio 5 (erradicação da pobreza como requisito do desenvolvimento sustentável), Princípio 7 (responsabilidades comuns mas diferenciadas) e Princípio 9 (cooperação científica, tecnológica e transferência de tecnologias).

compartimentos estanques, incorporando, desde a sua formulação, preocupações relacionadas com a proteção ambiental, os direitos humanos, a sustentabilidade e a avaliação dos respetivos impactos sociais e ambientais13.

Estas quatro dimensões não possuem apenas valor descritivo ou programático. Constituem critérios interpretativos relevantes, suscetíveis de orientar a atuação dos Estados, a interpretação dos tratados e a concretização das obrigações internacionais em matéria de desenvolvimento sustentável. A sua importância revela-se de forma particularmente clara na jurisprudência internacional, na qual o desenvolvimento sustentável tem sido mobilizado como instrumento de conciliação entre desenvolvimento económico, proteção ambiental e exigências de equidade.

Além disso, a aplicação do desenvolvimento sustentável pela jurisprudência internacional constitui uma das manifestações mais significativas da sua relevância jurídica e das tensões inerentes à sua concretização. Dois casos revelam-se particularmente elucidativos a este respeito.

O caso Gabcíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia), julgado pelo Tribunal Internacional de Justiça em 1997, constitui uma referência central na consolidação jurisprudencial do desenvolvimento sustentável como princípio orientador do Direito Internacional do Ambiente14. O litígio dizia respeito à execução de um tratado relativo à construção de um sistema de barragens no rio Danúbio. A Hungria procurou justificar a suspensão do projeto invocando, entre outros fundamentos, preocupações ambientais. Ao

---

13 Sobre a exigência de integração das dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, ver: Agenda 21, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992, especialmente capítulo 8 (integração do meio ambiente e do desenvolvimento na tomada de decisões); ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução A/RES/70/1, "Transformar o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", 25 de setembro de 2015, preâmbulo e §§ 2 e 13.

14 Neste caso, a disputa tinha origem num tratado de 1977 entre a Hungria e a então Checoslováquia para a construção de um complexo de barragens no Rio Danúbio. Com o tempo, a Hungria abandonou o projeto alegando que as consequências ecológicas seriam catastróficas, enquanto a Eslováquia seguiu com as obras, desviando o curso do rio. Ao levar a questão ao tribunal, os Estados colocaram em rota de colisão a obrigatoriedade de cumprir contratos (*pacta sunt servanda*) e a proteção dos ecossistemas. Ver TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia)*, acórdão de 25 de setembro de 1997, *ICJ Reports* 1997, especialmente §§ 112 (evolução das normas ambientais), 140 (conciliação entre desenvolvimento económico e proteção do ambiente através do conceito de desenvolvimento sustentável) e 141 (integração das considerações ambientais na execução dos objetivos projeto). Para uma análise deste acórdão, ver nomeadamente: Romeu FARIA THOMÉ; Stephanie RODRIGUES VENANCIO, "O caso *Gabcikovo-Nagymaros (Hungria vs Eslováquia)*: a Corte Internacional de Justiça e o princípio da prevenção", *Revista de Direito e Sustentabilidade*, vol. 8, 2023, pp. 18-42; BINDER, Christina. "The 25th Anniversary of the *Gabčíkovo-Nagymaros* Case: The Potential and Limits of International Law in Environmental Protection". *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, vol. 10, 2022, pp. 66-82; Serena FORLATI, Makane Moïse MBENGUE, Brian K. McGARRY (eds.), *The Gabčíkovo-Nagymaros Judgment and Its Contribution to the Development of International Law*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2020.

apreciar o caso, o Tribunal Internacional de Justiça não se limitou a uma leitura estática do tratado original. Reconheceu que, entretanto, tinham surgido novas normas e padrões de direito internacional ambiental, que deveriam ser tomados em consideração na execução das obrigações convencionais. O Tribunal salientou, em particular, a necessidade de conciliar desenvolvimento económico e proteção ambiental, numa abordagem frequentemente associada ao princípio do desenvolvimento sustentável. Embora a decisão não tenha conferido a este princípio o estatuto de norma autónoma determinante para a resolução do litígio, o caso é amplamente considerado um marco na sua consolidação jurisprudencial. Demonstra, em especial, que o desenvolvimento sustentável pode desempenhar uma função relevante na interpretação evolutiva dos tratados, permitindo que obrigações convencionais antigas sejam aplicadas à luz de exigências ambientais contemporâneas.

No âmbito do comércio internacional, o caso Estados Unidos – Proibição da Importação de Certos Camarões e Produtos de Camarão (United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products), decidido pelo Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 12 de outubro de 1998 e conhecido como o caso Camarão-Tartaruga, é igualmente paradigmático15. Os Estados Unidos haviam restringido a importação de camarões capturados com métodos de pesca que não utilizassem dispositivos destinados a evitar a captura acidental de tartarugas marinhas, espécies ameaçadas de extinção. Os países exportadores alegaram que a medida violava as regras do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) originalmente concluído em 1947 e integrado no sistema da OMC em 1994. O Órgão de Apelação da OMC admitiu que a proteção de recursos naturais esgotáveis, incluindo espécies migratórias ameaçadas, poderia justificar restrições comerciais ao abrigo do artigo XX do GATT, desde que tais medidas não fossem aplicadas de forma arbitrária ou injustificadamente discriminatória. A decisão reconheceu, assim, que medidas destinadas à proteção ambiental podem ser compatíveis com o sistema multilateral de comércio, quando respeitam as condições impostas pelas exceções previstas no próprio regime comercial.

Esta decisão assinalou uma abertura relevante, ainda que prudente, à integração de considerações ambientais no Direito Económico Internacional. Demonstrou, em particular, que

15 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, Órgão de Apelação, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, Relatório de 12 de outubro de 1998.

os objetivos de sustentabilidade podem influenciar a interpretação das normas comerciais e justificar, em determinadas condições, medidas restritivas do comércio internacional.

Estes casos ilustram a crescente relevância jurídica do desenvolvimento sustentável na jurisprudência internacional. Em Gabcíkovo-Nagymaros, o princípio contribui para uma leitura evolutiva das obrigações convencionais à luz de novas exigências ambientais; em Camarão-Tartaruga, permite justificar, em determinadas condições, medidas restritivas do comércio internacional fundadas na proteção ambiental.

Contudo, esta jurisprudência evidencia também os limites de uma abordagem casuística. Embora permita introduzir considerações ambientais na interpretação de regimes jurídicos específicos, não chega a questionar a estrutura subjacente do sistema económico internacional, ainda amplamente orientado pela promoção do crescimento económico.

### 2.2. O reforço das obrigações ambientais e a emergência de normas imperativas

Um dos desenvolvimentos mais significativos do Direito Internacional contemporâneo reside no fortalecimento progressivo das obrigações relativas à proteção do ambiente e, em particular, à luta contra as alterações climáticas. Embora continue a ser objeto de debate saber se determinadas obrigações ambientais podem ser qualificadas como normas imperativas de direito internacional geral (jus cogens)16, a jurisprudência internacional recente revela uma tendência clara para reconhecer a proteção do sistema climático como um interesse jurídico fundamental da comunidade internacional.

Esta evolução tornou-se particularmente visível através de três importantes pareceres consultivos emitidos por jurisdições internacionais distintas. Em primeiro lugar, no Parecer Consultivo de 21 de maio de 2024, o Tribunal Internacional do Direito do Mar, pronunciando-

[16] Normas de *jus cogens* são normas imperativas de Direito Internacional geral, aceites e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto como normas das quais nenhuma derrogação é permitida e que apenas podem ser modificadas por uma norma ulterior de Direito Internacional geral com a mesma natureza (Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, artigos 53 e 64). A sua violação constitui um facto internacionalmente ilícito e pode desencadear as consequências específicas previstas para as violações graves de obrigações decorrentes de normas imperativas (Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade do Estado por Factos Internacionalmente Ilícitos de 2001, artigos 40 e 41). Sobre a noção de *jus cogens*, ver nomeadamente: Alexander ORAKHELASHVILI, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006; Dire TLADI (ed.), *Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens): Disquisitions and Disputations*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2021; Catherine MAIA, "*Jus cogens* and (in)application of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties", *in* Dire TLADI (ed.), *Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens): Disquisitions and Disputations*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2021, pp. 342-365; Catherine MAIA, "Consécration du *jus cogens* : un dialogue à raviver entre cours internationale et régionales dans l'œuvre de reconnaissance de droits humains impératifs", *Civitas Europa*, vol. 45, 2020, pp. 297-315.

se sobre as alterações climáticas e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, afirmou que as emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa podem constituir poluição do meio marinho e clarificou o conteúdo das obrigações de diligência devidas pelos Estados17. Em segundo lugar, no Parecer Consultivo OC-32/25, de 29 de maio de 2025, o Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos reforçou consideravelmente a ligação entre proteção ambiental, alterações climáticas e direitos humanos, reconhecendo amplas obrigações estatais de prevenção, mitigação, adaptação e cooperação. De forma particularmente inovadora, afirmou ainda a natureza de jus cogens da obrigação de não causar danos irreversíveis ao clima e ao meio ambiente, sublinhando a importância da proteção do sistema climático para a humanidade presente e futura18. Por fim, no Parecer Consultivo de 23 de julho de 2025 sobre as Obrigações dos Estados em Matéria de Alterações Climáticas, o Tribunal Internacional de Justiça reconheceu que os Estados estão vinculados por obrigações jurídicas de proteção do sistema climático decorrentes de várias fontes do Direito Internacional, incluindo os tratados relativos às alterações climáticas, o Direito Internacional consuetudinário – em especial a obrigação de prevenir danos significativos ao ambiente e o dever de cooperação – o Direito do Mar e o Direito Internacional dos Direitos Humanos19.

A importância deste último parecer foi reforçada pela adoção, em maio de 2026, de uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, que tomou nota e acolheu favoravelmente as principais conclusões do Tribunal Internacional de Justiça. Sem alterar, por si só, a natureza jurídica das obrigações climáticas existentes, tal resolução constitui um forte indicador da aceitação crescente, pela comunidade internacional, da interpretação segundo a qual a proteção do sistema climático decorre de um conjunto convergente de obrigações convencionais, consuetudinárias e relativas aos direitos humanos. A resolução confirma igualmente a importância crescente atribuída às consequências jurídicas decorrentes da violação dessas

17 Tribunal Internacional do Direito do Mar, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS)*, Parecer Consultivo de 21 de maio de 2024, Caso n.º 31. Para uma análise, ver nomeadamente Sebastián RIOSECO, "The ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and International Law: A Deep Dive into External Rules and Materials", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 74, 2025, pp. 195-213.

18 TRIBUNAL INTERAMERICANO DOS DIREITOS HUMANOS, *Emergência Climática e Direitos Humanos*, Parecer Consultivo OC-32/25 de 29 de maio de 2025, Série A n.º 32. Para uma análise, ver nomeadamente Lena RIEMER, Luca SCHEID, "A Differentiated Path Forward. The Inter-American Court's Advisory Opinion on Climate Change and Human Mobility Rights", *Verfassungsblog*, 10 de julho de 2025.

19 TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *Obrigações dos Estados em matéria de alterações climáticas*, Parecer Consultivo de 23 de julho de 2025, *ICJ Reports 2025*.

obrigações, reforçando a centralidade da proteção climática no ordenamento jurídico internacional contemporâneo20.

Embora não seja ainda possível afirmar que a proteção do clima tenha adquirido o estatuto de norma de jus cogens, a evolução recente da jurisprudência internacional e da prática dos Estados revela uma tendência clara para o reforço da sua centralidade no ordenamento jurídico internacional. As obrigações climáticas são cada vez mais apresentadas como obrigações de interesse comum da humanidade e estreitamente associadas à lógica das obrigações erga omnes, aproximando-se progressivamente do núcleo dos valores fundamentais protegidos pelo Direito Internacional contemporâneo.

Neste contexto, a tensão entre o paradigma do crescimento económico ilimitado e os limites planetários assume uma dimensão jurídica renovada. Quanto mais o Direito Internacional reforça as obrigações de proteção climática e ambiental, mais difícil se torna sustentar modelos de desenvolvimento assentes numa expansão económica material potencialmente incompatível com a estabilidade dos sistemas ecológicos globais. Caso determinadas obrigações ambientais venham, no futuro, a ser reconhecidas como normas imperativas de Direito Internacional geral, a compatibilidade de certos regimes comerciais ou de investimento com tais exigências poderá ser objeto de um escrutínio acrescido. A questão deixa, assim, de ser apenas económica ou política para se afirmar como um dos desafios estruturais centrais da evolução contemporânea do Direito Internacional.

## 3. A crise do paradigma do crescimento: o PIB e a insustentabilidade no Direito Internacional Económico

A consolidação do desenvolvimento sustentável como princípio do Direito Internacional obriga a questionar os pressupostos económicos que continuam a estruturar grande parte da governação global. Entre esses pressupostos, nenhum ocupa um lugar tão central quanto a associação entre crescimento económico e progresso coletivo, tradicionalmente medida através do Produto Interno Bruto (PIB). Importa, por isso, analisar em que medida esta lógica de crescimento foi incorporada pelo Direito Internacional Económico e se ela permanece

[20] ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução A/RES/80/263, "Parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça sobre as obrigações dos Estados no que diz respeito às alterações climáticas", 20 de maio de 2026.

compatível com os limites ecológicos e as exigências de sustentabilidade que o próprio ordenamento jurídico internacional procura atualmente promover.

### 3.1. O PIB como métrica hegemónica e os seus limites estruturais

O Produto Interno Bruto (PIB) constitui muito mais do que um indicador estatístico. Tornou-se uma das principais medidas do progresso económico na era contemporânea e um critério central de avaliação do sucesso das políticas nacionais e internacionais. Concebido no contexto da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial para medir a capacidade produtiva das economias, o PIB quantifica o valor monetário dos bens e serviços finais produzidos no território de um Estado durante determinado período21. A sua afirmação como métrica dominante não foi acidental: correspondia às necessidades de um mundo em reconstrução, orientado para a produção industrial, o pleno emprego e a acumulação material. No entanto, quando confrontado com os imperativos do desenvolvimento sustentável, o PIB revela insuficiências estruturais profundas.

Em primeiro lugar, permanece indiferente à degradação ambiental e ao esgotamento dos recursos naturais. Atividades que destroem capital natural, como o desflorestamento ou a extração predatória de minérios, são contabilizadas como contribuições positivas para o PIB. Do mesmo modo, os custos associados à reparação de desastres ambientais, como a limpeza de um derrame de petróleo, também aumentam o PIB, criando a ilusão paradoxal de que a destruição pode gerar riqueza.

Em segundo lugar, o PIB ignora a distribuição da riqueza e o bem-estar social. Mede a produção agregada, mas não a forma como os seus benefícios são repartidos. Uma economia pode, assim, registar crescimento elevado enquanto o bem-estar da maioria da população permanece estagnado ou se deteriora. Além disso, atividades não remuneradas essenciais à reprodução social e ao bem-estar coletivo, como o trabalho doméstico e os cuidados familiares, permanecem invisíveis nesta métrica.

Por último, o PIB constitui uma métrica de fluxo, e não de stock. Mede a produção anual, mas nada indica sobre o estado dos capitais que a sustentam: natural, humano ou social22.

---

21 Ver Joseph E. STIGLITZ, Amartya SEN, Jean-Paul FITOUSSI, *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*, New York, The New Press, 2010.

22 Ver Joseph E. STIGLITZ, Amartya SEN, Jean-Paul FITOUSSI, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, CMEPS, 2009.

Uma sociedade pode, assim, apresentar crescimento do PIB enquanto esgota os recursos e fragiliza as condições que garantem a sua prosperidade futura.

Estas críticas, amplamente desenvolvidas pela economia ecológica e por correntes heterodoxas da ciência económica, não possuem um alcance meramente técnico. Pelo contrário, evidenciam uma tensão epistemológica profunda entre a métrica que continua a orientar grande parte da governação económica global e os objetivos de sustentabilidade que essa mesma governação afirma prosseguir.

### 3.2. O crescimento económico como paradigma estruturante do Direito Internacional Económico

O Direito Internacional Económico, nas suas múltiplas vertentes – direito do comércio internacional, direito dos investimentos internacionais, direito monetário e financeiro –, internalizou de forma profunda e estrutural o paradigma do crescimento económico, tradicionalmente aferido através do PIB. Esta orientação não é acidental; encontra-se intimamente ligada aos objetivos que presidiram à formação e ao desenvolvimento deste ramo do Direito Internacional.

No Direito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o preâmbulo do Acordo de Marraquexe de 1994 que institui a organização estabelece, entre os seus objetivos, "a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego (...) e a expansão da produção e do comércio de bens e serviços". O pressuposto normativo subjacente é claro: a liberalização do comércio, ao promover a eficiência económica e a especialização produtiva, deverá favorecer o crescimento económico, por sua vez concebido como instrumento de realização de objetivos sociais. O sistema de resolução de litígios da OMC foi, nesse contexto, concebido prioritariamente para assegurar o cumprimento das disciplinas comerciais, exigindo que medidas ambientais ou sociais suscetíveis de restringir o comércio sejam justificadas à luz das exceções previstas pelo próprio sistema23.

Nos tratados bilaterais de investimento e nos acordos de livre comércio que incluem capítulos de investimento, a lógica é semelhante, embora centrada na proteção do investidor estrangeiro. Estes instrumentos conferem aos investidores um conjunto de garantias

[23] *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1994, especialmente alíneas b) (medidas necessárias à proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal) e g) (medidas relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis).

substantivas – como o tratamento justo e equitativo, a proteção contra a expropriação e a cláusula da nação mais favorecida –, com o objetivo de criar um ambiente jurídico estável e previsível, suscetível de favorecer o investimento direto estrangeiro. Este é, por sua vez, frequentemente apresentado como um catalisador do crescimento económico do Estado anfitrião. O mecanismo de solução de controvérsias entre investidores e Estados permite aos investidores instaurar procedimentos arbitrais internacionais contra Estados quando alegam que determinadas medidas públicas, incluindo medidas ambientais, violam as garantias conferidas pelo tratado.

Nas Instituições Financeiras Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, os programas de ajustamento estrutural do passado e certas condicionalidades associadas aos empréstimos têm frequentemente privilegiado medidas de austeridade, liberalização e privatização, com o objetivo declarado de restaurar ou promover o crescimento económico. Essas orientações, contudo, podem produzir impactos sociais e ambientais significativos, sobretudo quando não são acompanhadas de salvaguardas adequadas em matéria de proteção social, direitos humanos e sustentabilidade ambiental.

Neste quadro, o desenvolvimento sustentável e as suas exigências de preservação ambiental e equidade surgem frequentemente como limites externos, exceções ou elementos de correção, mas raramente como princípios capazes de reestruturar o próprio sistema. A tensão é, portanto, sistémica. O Direito Internacional Económico cria um vetor normativo poderoso orientado para a expansão do crescimento económico e dos fluxos comerciais e de investimento, enquanto o desenvolvimento sustentável impõe limites, condições e exigências de compatibilidade ecológica e social. Esta tensão revela uma profunda ambivalência normativa do Direito Internacional contemporâneo, que procura simultaneamente promover a expansão da atividade económica e assegurar a sustentabilidade de sistemas ecológicos finitos.

A questão central consiste, por conseguinte, em determinar se a sustentabilidade pode ser efetivamente integrada num sistema jurídico internacional cujo horizonte normativo permanece amplamente associado ao crescimento económico. Mais do que uma simples articulação entre crescimento e proteção ambiental, está em causa a eventual redefinição dos próprios objetivos que orientam o Direito Internacional Económico. A resposta a esta questão depende, em larga medida, da capacidade do ordenamento jurídico internacional para ultrapassar um paradigma de desenvolvimento cuja compatibilidade com os limites planetários se revela cada vez mais contestada.

## 4. Os limites e consequências do desacoplamento como estratégia de conciliação entre crescimento económico e sustentabilidade

Perante o dilema anteriormente identificado, o desacoplamento (decoupling) afirmou-se como uma das principais estratégias de conciliação entre crescimento económico e sustentabilidade, ocupando um lugar central nos discursos políticos, económicos e institucionais24. O seu princípio é aparentemente simples e atrativo: dissociar o crescimento económico, geralmente medido através do PIB, do aumento da utilização de recursos naturais e dos impactos ambientais negativos, designadamente das emissões de gases com efeito de estufa. A ideia subjacente é que o progresso tecnológico, a inovação, o aumento da eficiência produtiva e a transição para economias mais intensivas em serviços e conhecimento permitam prosseguir o crescimento económico sem um aumento proporcional da pressão exercida sobre os ecossistemas.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e outros organismos internacionais distinguem duas formas principais de desacoplamento, cujas implicações são significativamente distintas25.

O desacoplamento relativo ocorre quando a intensidade ambiental do PIB diminui, isto é, quando a utilização de recursos naturais ou a produção de poluentes por unidade de riqueza gerada é reduzida. Todavia, em termos absolutos, tanto o crescimento económico como os impactos ambientais continuam a aumentar, ainda que a ritmos diferentes. Este fenómeno tem sido observado em diversas economias desenvolvidas, sobretudo no que respeita a determinados poluentes locais. Contudo, revela-se insuficiente para enfrentar desafios globais, como as alterações climáticas, uma vez que as emissões totais continuam a aumentar.

Já o desacoplamento absoluto verifica-se quando o PIB cresce ao mesmo tempo que os impactos ambientais diminuem em termos absolutos. Trata-se do principal objetivo das estratégias de crescimento verde promovidas por numerosos Estados e organizações internacionais. Os exemplos habitualmente invocados dizem respeito à redução absoluta de

---

[24] Ver ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE), *Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth*, Paris, OECD Publishing, 2002, p. 4 ("Decoupling environmental pressures from economic growth is one of the main objectives of the OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century").

[25] Ver PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA), *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*, Nairobi, UNEP, 2011, pp. 1-6.

determinadas emissões em alguns países desenvolvidos durante períodos específicos, frequentemente associada à deslocalização de atividades industriais intensivas em recursos (offshoring) ou a transições energéticas parciais.

No plano jurídico, o desacoplamento traduz-se numa estratégia de compatibilização entre crescimento económico e proteção ambiental. Parte-se do pressuposto de que os Estados e os agentes económicos podem cumprir as suas obrigações internacionais em matéria climática e ambiental – designadamente as decorrentes do Acordo de Paris e das respetivas contribuições nacionalmente determinadas – sem colocar em causa a continuidade do crescimento económico. Nesta perspetiva, o Direito Internacional é chamado a criar os incentivos e os enquadramentos regulatórios suscetíveis de promover a inovação tecnológica e os ganhos de eficiência necessários para tornar possível um desacoplamento absoluto em larga escala.

### 4.1. Os limites teóricos e empíricos do desacoplamento

Apesar da sua ampla difusão nos discursos políticos e nas estratégias de governação ambiental, o conceito de desacoplamento absoluto e global continua a suscitar críticas significativas, tanto na economia ecológica como na literatura empírica, que evidenciam os limites desta abordagem enquanto fundamento de uma estratégia jurídica robusta[26].

Em primeiro lugar, os ganhos de eficiência podem ser parcialmente anulados pelos chamados efeitos de repercussão. Com efeito, a redução do consumo de recursos por unidade produzida tende frequentemente a diminuir os custos de utilização de determinados bens ou serviços, o que pode incentivar um aumento da procura e do consumo global. Em consequência, uma parte significativa – ou mesmo a totalidade – dos benefícios ambientais inicialmente obtidos através dos ganhos de eficiência pode ser neutralizada[27].

Em segundo lugar, muitos exemplos apresentados como formas de desacoplamento absoluto nas economias desenvolvidas resultam, pelo menos em parte, da deslocalização de atividades industriais poluentes e intensivas em recursos para países em desenvolvimento. Nesses casos, a pressão ambiental global não desaparece, mas é deslocada geograficamente. As

[26] Timothée PARRIQUE *et al.*, *Decoupling Debunked: Evidence and Arguments against Green Growth as a Sole Strategy for Sustainability*, Bruxelas, European Environmental Bureau, 2019, pp. 4-5, 57-59.
[27] Sobre a possibilidade de os ganhos de eficiência energética serem parcialmente compensados pelo aumento da procura induzido pela redução dos custos de utilização, ver Steve SORRELL, *The Rebound Effect: An Assessment of the Evidence for Economy-Wide Energy Savings from Improved Energy Efficiency*, Londres, UK Energy Research Centre, 2007, pp. 43-59.

métricas baseadas no consumo, por oposição às métricas baseadas na produção, revelam que as pegadas ecológicas dos países mais ricos permanecem elevadas.

Em terceiro lugar, o desacoplamento entre crescimento económico e utilização de materiais revela-se particularmente difícil. Ainda que a descarbonização da energia possa, em tese, favorecer um desacoplamento entre o PIB e as emissões de $CO_2$, a redução absoluta da utilização de materiais – minérios, biomassa ou outros recursos naturais – coloca dificuldades adicionais. Muitas tecnologias associadas à transição ecológica, como painéis solares, turbinas eólicas ou baterias de veículos elétricos, dependem de materiais específicos cuja extração e processamento produzem, por si mesmos, impactos ambientais significativos.

Por último, a obtenção de um desacoplamento absoluto é dificultada pela própria dependência estrutural das economias contemporâneas em relação ao crescimento contínuo. A estabilidade financeira, a rentabilidade do capital, o pagamento de dívidas e a criação de emprego permanecem largamente associados à expansão económica. Esta dependência contribui para criar um imperativo sistémico de crescimento que ultrapassa as políticas ambientais setoriais e torna particularmente difícil alcançar um desacoplamento absoluto à escala e no tempo exigidos.

Os elementos analisados sugerem, assim, que o desacoplamento não pode ser considerado, por si só, uma estratégia suficiente de conciliação entre crescimento económico e sustentabilidade. O Grupo Internacional de Peritos em Recursos, ligado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), tem sublinhado que, apesar de alguns exemplos de desacoplamento relativo, permanecem limitadas as evidências de um desacoplamento absoluto e global entre crescimento económico e utilização de recursos naturais numa escala compatível com os limites planetários[28].

### 4.2. As consequências jurídicas dos limites do desacoplamento

As limitações do desacoplamento suscitam importantes questões para o Direito Internacional. Se a hipótese de um desacoplamento absoluto e global não se revelar empiricamente verificável à escala necessária para respeitar os limites planetários, parte significativa das estratégias jurídicas e políticas atualmente adotadas poderá assentar em pressupostos cuja concretização permanece incerta.

[28] INTERNATIONAL RESOURCE PANEL, *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*, Nairobi, PNUMA, 2019, pp. 33-35 e 142-145.

A manutenção deste pressuposto permite que a tensão subjacente entre crescimento económico e sustentabilidade permaneça sem solução efetiva. Os tribunais podem continuar a apreciar litígios como o do Camarão-Tartaruga segundo uma lógica de ponderação entre objetivos económicos e ambientais, partindo implicitamente da premissa de que ambos poderão ser conciliados a longo prazo através da inovação tecnológica. De igual modo, os negociadores de tratados podem continuar a integrar cláusulas de sustentabilidade como mecanismos corretivos ou exceções específicas, sem proceder a uma revisão mais profunda da arquitetura normativa dos regimes económicos internacionais. O próprio Acordo de Paris centra-se na redução das emissões de gases com efeito de estufa, sem questionar diretamente os modelos económicos que estão na origem dessas emissões.

Esta abordagem não é desprovida de riscos jurídicos. Se os objetivos climáticos identificados pela comunidade científica, designadamente a limitação do aquecimento global a 1,5 °C, se revelarem incompatíveis com determinadas trajetórias de crescimento económico e se o desacoplamento não ocorrer à escala e à velocidade necessárias, a efetividade dos instrumentos jurídicos destinados a alcançar esses objetivos poderá ficar seriamente comprometida. Tal situação poderá fragilizar a credibilidade do Direito Internacional ambiental e dificultar a concretização dos compromissos assumidos pelos Estados.

O fracasso em alcançar um desacoplamento absoluto e global credível coloca, assim, um desafio jurídico de grande alcance. Se o crescimento económico continuar a depender de níveis de utilização de recursos incompatíveis com os limites planetários, o Direito Internacional será progressivamente confrontado com a necessidade de refletir sobre modelos económicos alternativos, incluindo perspetivas de pós-crescimento, de economia estacionária ou de decrescimento planeado. Nesta hipótese, a questão deixará de consistir apenas na compatibilização entre crescimento e sustentabilidade, passando a incidir sobre a própria redefinição dos objetivos que orientam a ordem económica internacional contemporânea.

### 4.3. A governação jurídica internacional do desenvolvimento sustentável: entre a reforma e a transformação

A resposta do Direito Internacional aos desafios colocados pela crise ecológica e pelos limites do paradigma do crescimento traduz-se na emergência de novos instrumentos normativos, mecanismos de governação e orientações interpretativas destinados a reconfigurar as relações económicas internacionais. Estas evoluções oscilam entre uma lógica de reforma do

paradigma dominante – através da integração progressiva de considerações ambientais e sociais nos regimes do comércio e do investimento – e os sinais, ainda incipientes, de uma transformação mais profunda dos fundamentos jurídicos e económicos que estruturam a ordem internacional contemporânea.

### 4.5. A sustentabilidade como princípio de reforma dos regimes económicos internacionais

A Agenda 2030 das Nações Unidas, adotada em 2015, e os seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituem um dos mais ambiciosos quadros globais de ação em matéria de desenvolvimento sustentável. Enquanto instrumento de soft law, os ODS não criam, por si só, obrigações juridicamente vinculativas, mas exercem uma influência normativa significativa, servindo de referência para políticas nacionais, cooperação internacional e interpretação de tratados.

A integração constitui uma das características centrais dos ODS, que procuram articular de forma indissociável as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento. Todavia, é precisamente no ODS 8 da Agenda 2030, consistindo em "Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos", que se manifesta uma das tensões fundamentais deste instrumento. Ao consagrar o objetivo de um crescimento económico inclusivo e sustentável, o texto pressupõe que o crescimento pode ser compatibilizado com os imperativos da sustentabilidade, refletindo a aposta no desacoplamento e nas estratégias de crescimento verde.

Esta formulação revela uma ambivalência estrutural. Por um lado, reconhece que o crescimento económico apenas pode ser considerado legítimo se compatível com exigências de inclusão social e sustentabilidade ambiental. Por outro lado, mantém o crescimento económico como objetivo explícito da ação internacional, sem questionar a sua centralidade enquanto indicador de progresso e prosperidade. A Agenda 2030 não rompe, portanto, com o paradigma do crescimento; procura antes reformulá-lo e enquadrá-lo à luz das exigências do desenvolvimento sustentável[29].

[29] Sobre a utilização de instrumentos de *soft law* no contexto europeu para promover a transição para modelos económicos mais sustentáveis sem romper com a lógica dominante do crescimento económico, ver Ana ALMAS, Catherine MAIA, "A *soft law* como instrumento de transição para a economia circular na União Europeia: entre a ambição e a realidade", *in* Fábio da Silva VEIGA, Catherine MAIA (coord.), *Crise da globalização e os novos desafios do Direito Internacional*, Porto, IBEROJUR, 2025, pp. 323-344.

O seu principal contributo jurídico reside na criação de uma linguagem comum e de um quadro de acompanhamento e avaliação que incentiva os Estados a integrarem, de forma mais coerente, as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento. Deste modo, torna-se progressivamente mais difícil ignorar os custos humanos, sociais e ecológicos associados às estratégias de crescimento económico30.

A influência crescente do desenvolvimento sustentável não se limita, contudo, aos instrumentos de governação global de natureza programática. Ela manifesta-se igualmente na evolução dos regimes jurídicos que estruturam o comércio e o investimento internacionais, através da incorporação progressiva de cláusulas e mecanismos destinados a integrar preocupações ambientais e sociais.

A esse respeito, uma tendência significativa no Direito Internacional Económico é a inclusão explícita de cláusulas de sustentabilidade em novos acordos comerciais e de investimento.

No domínio do comércio internacional, diversos acordos recentes passaram a integrar capítulos especificamente dedicados ao comércio e ao desenvolvimento sustentável. É o caso, designadamente, do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) e do Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul. Estes instrumentos incluem, em regra, compromissos relativos à implementação efetiva de acordos ambientais multilaterais, à manutenção dos níveis de proteção ambiental e laboral e à promoção de práticas económicas sustentáveis31. Alguns preveem igualmente mecanismos de participação da sociedade civil e procedimentos específicos de acompanhamento da sua execução, incluindo a intervenção de painéis de peritos.

No domínio dos investimentos internacionais, a nova geração de tratados bilaterais de investimento e os modelos desenvolvidos por alguns Estados, como o Brasil, e algumas organizações internacionais, como a União Europeia, procuram reequilibrar a proteção conferida aos investidores com o direito dos Estados a regular em áreas de interesse público,

30 ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução A/RES/70/1, "Transformar o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", 25 de setembro de 2015, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 8 (crescimento económico sustentável e inclusivo), 12 (padrões sustentáveis de produção e consumo) e 13 (combate às alterações climáticas).

31 *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) de 2018, capítulo 19 (normas laborais) e capítulo 20 (proteção do ambiente); Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul de 2019, capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável.

como a saúde, o ambiente ou a proteção social. Estes instrumentos incluem salvaguardas mais explícitas em favor de medidas regulatórias não discriminatórias destinadas à proteção ambiental e, em alguns casos, referências ao cumprimento de padrões de responsabilidade social empresarial pelos investidores.

Estas inovações são importantes, na medida em que reconhecem juridicamente a legitimidade das políticas de sustentabilidade no âmbito do Direito Económico Internacional. Todavia, os seus limites permanecem evidentes.

Em primeiro lugar, muitas das disposições constantes dos capítulos relativos ao desenvolvimento sustentável revestem natureza programática ou assumem a forma de best endeavour clauses (cláusulas de empenho), beneficiando de mecanismos de acompanhamento e execução substancialmente menos robustos do que aqueles aplicáveis às obrigações comerciais ou de investimento propriamente ditas. Consequentemente, a violação de compromissos ambientais ou sociais raramente está sujeita a mecanismos sancionatórios comparáveis aos previstos para infrações das regras de acesso aos mercados ou de proteção dos investimentos.

Em segundo lugar, persiste o risco de regulatory chill. Apesar das novas salvaguardas, mecanismos de arbitragem entre investidores e Estados permanecem previstos em muitos acordos. A possibilidade de um investidor contestar uma regulamentação ambiental nova ou mais exigente – por exemplo, uma medida de restrição ou proibição da exploração de combustíveis fósseis – e reclamar indemnizações elevadas pode dissuadir os Estados de adotar determinadas políticas públicas, sobretudo quando dispõem de recursos financeiros e institucionais limitados. O risco de litígios longos e dispendiosos pode, assim, produzir um efeito inibidor, mesmo quando as hipóteses de êxito do investidor sejam incertas.

Por último, estas inovações revelam uma insuficiente coerência sistémica. As cláusulas de sustentabilidade permanecem frequentemente periféricas em regimes cuja lógica fundamental continua orientada para a liberalização das trocas e a proteção dos fluxos económicos. Enquanto o objetivo principal dos acordos comerciais permanecer a expansão do comércio, e o dos tratados de investimento a proteção do investidor, as exigências de sustentabilidade tenderão a conservar uma função essencialmente corretiva, defensiva e secundária.

### 4.6. A transição climática como vetor de transformação do Direito Internacional

O Acordo de Paris, adotado em 2015, constitui, sem dúvida, o instrumento jurídico internacional mais relevante no domínio da governação climática contemporânea32. Ao estabelecer o objetivo de manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C acima dos níveis pré-industriais e de prosseguir esforços para o limitar a 1,5 °C, o Acordo pressupõe, por implicação científica e normativa, uma transformação profunda dos sistemas energéticos, industriais, de transportes e de produção à escala global.

Do ponto de vista jurídico, o Acordo assenta no mecanismo das contribuições nacionalmente determinadas (Nationally Determined Contributions – NDCs), que cada Parte deve preparar, comunicar e atualizar periodicamente, refletindo uma progressão contínua da ambição climática. Embora não imponha metas uniformes a todos os Estados, este mecanismo institui um processo cíclico de reforço dos compromissos – frequentemente designado por ratchet mechanism – e consolida uma expectativa normativa de transição para economias de baixo carbono e resilientes às alterações climáticasHaut du formulaire33.

É neste contexto que o Acordo de Paris coloca, ainda que de forma indireta, a questão da compatibilidade entre crescimento económico e estabilidade climática. Os relatórios do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas sublinham que a limitação do aquecimento global a 1,5 °C exige reduções rápidas, profundas e sustentadas das emissões de gases com efeito de estufa, bem como a consecução de emissões líquidas nulas de dióxido de carbono em meados do século. A concretização deste objetivo pressupõe transformações profundas dos sistemas energéticos, produtivos, de transportes e de consumo. Muitos dos cenários compatíveis com a meta de 1,5 °C assentam, além disso, em alterações estruturais significativas dos modelos económicos atuais ou na utilização, em larga escala, de tecnologias de remoção de carbono cujo potencial e viabilidade permanecem objeto de debate.

Perante tais exigências, coloca-se a questão de saber se determinadas trajetórias convencionais de crescimento económico são plenamente compatíveis com os objetivos climáticos consagrados no Acordo de Paris. O tratado não promove explicitamente modelos de pós-crescimento ou de decrescimento planeado. Todavia, a ambição das suas metas climáticas exige transformações económicas de grande alcance e impõe aos Estados a adoção de políticas suscetíveis de alterar profundamente os atuais padrões de produção e consumo.

---

[32] Acordo de Paris, adotado em 12 de dezembro de 2015, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, em vigor desde 4 de novembro de 2016.

[33] O artigo 4.º, n.º 3, do Acordo de Paris de 2015 estabelece que cada contribuição nacionalmente determinada sucessiva deve representar uma progressão em relação à anterior e refletir o mais elevado nível possível de ambição.

O Direito Internacional do clima contribui, assim, para deslocar o debate da simples compatibilização entre crescimento económico e proteção ambiental para uma reflexão mais ampla sobre os fundamentos económicos da sustentabilidade. Paralelamente, a crescente interação entre as obrigações climáticas emergentes e os regimes internacionais do comércio e do investimento constitui um dos principais desafios jurídicos das próximas décadas. As tensões entre medidas de transição energética, políticas de descarbonização e mecanismos de proteção dos investidores são suscetíveis de gerar litígios cada vez mais complexos, obrigando tribunais, árbitros e decisores internacionais a redefinir os equilíbrios tradicionais entre crescimento económico, proteção ambiental e interesse público.

## 5. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia a existência de uma tensão estrutural no seio do Direito Internacional contemporâneo. Por um lado, o princípio do desenvolvimento sustentável consolidou-se progressivamente como um referencial normativo incontornável, refletido na jurisprudência internacional, em numerosos instrumentos internacionais e na crescente afirmação da proteção do ambiente e do clima como interesses fundamentais da comunidade internacional. Por outro lado, o paradigma económico assente na centralidade do crescimento económico, tradicionalmente aferido através do PIB, continua a exercer uma influência determinante sobre a arquitetura do Direito Internacional Económico e sobre os objetivos prosseguidos pelos principais atores da governação global.

O exame dos fundamentos jurídicos do desenvolvimento sustentável permitiu demonstrar que este princípio dispõe hoje de uma densidade normativa significativa, funcionando simultaneamente como vetor de interpretação, critério de integração e limite ao exercício de determinadas atividades económicas. Todavia, a análise do Direito Internacional Económico revelou a persistência de uma lógica estrutural orientada para a expansão dos fluxos comerciais, financeiros e de investimento, frequentemente associada ao crescimento económico como objetivo prioritário. Neste contexto, o desacoplamento surgiu como a principal estratégia de conciliação entre crescimento e sustentabilidade. Contudo, as limitações teóricas e empíricas identificadas sugerem que a sua capacidade para assegurar uma compatibilização duradoura entre ambos permanece incerta.

Os desenvolvimentos mais recentes da governação internacional ilustram esta ambivalência. Os ODS procuram integrar as dimensões económica, social e ambiental do

desenvolvimento, mas mantêm o crescimento económico como objetivo explícito da ação internacional. Os novos acordos comerciais e de investimento incorporam progressivamente considerações ambientais e sociais, sem alterar substancialmente a lógica fundamental dos regimes em que se inserem. Por sua vez, o Acordo de Paris introduz obrigações e mecanismos que exigem transformações económicas de grande alcance, sem questionar diretamente os modelos de crescimento que se encontram na origem de uma parte significativa das pressões exercidas sobre o sistema climático.

A análise conduzida permite, assim, concluir que o quadro jurídico internacional vigente dispõe de instrumentos aptos a atenuar e enquadrar a tensão entre crescimento económico e sustentabilidade, mas revela maiores dificuldades em resolvê-la de forma estrutural. A questão central já não consiste apenas em saber como tornar o crescimento mais sustentável, mas também em determinar se determinadas trajetórias de crescimento permanecem juridicamente compatíveis com os limites biofísicos do planeta e com as obrigações ambientais e climáticas cuja densidade normativa continua a reforçar-se no Direito Internacional contemporâneo.

Neste contexto, o futuro desenvolvimento do Direito Internacional poderá depender da sua capacidade para repensar os critérios jurídicos e económicos que orientam a definição do progresso coletivo. Tal reflexão poderá passar pelo desenvolvimento de indicadores complementares ao PIB, pelo reforço da integração das exigências ambientais nos regimes económicos internacionais, pela consolidação da proteção jurídica dos bens comuns globais e pelo aprofundamento dos mecanismos destinados a assegurar uma transição justa. Mais do que uma oposição entre crescimento e sustentabilidade, está em causa a construção de um quadro normativo capaz de assegurar prosperidade, justiça social e integridade ecológica num mundo caracterizado pela finitude dos recursos naturais e pela crescente interdependência das sociedades. Neste sentido, o verdadeiro desafio do Direito Internacional do século XXI poderá não consistir em tornar sustentável um paradigma de crescimento herdado do século XX, mas em definir os fundamentos jurídicos de uma prosperidade compatível com os limites planetários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doutrina

ALMAS, Ana; MAIA, Catherine, "A *soft law* como instrumento de transição para a economia circular na União Europeia: entre a ambição e a realidade", *in* Fábio da Silva VEIGA, Catherine

MAIA (coord.), *Crise da globalização e os novos desafios do Direito Internacional*, Porto, IBEROJUR, 2025, pp. 323-344.

BARRAL, Virginie, "Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm", European Journal of International Law, vol. 23, 2012, pp. 377-400.

BINDER, Christina, "The 25th Anniversary of the *Gabčíkovo-Nagymaros* Case: The Potential and Limits of International Law in Environmental Protection", Hungarian Yearbook of International Law and European Law, vol. 10, 2022, pp. 66-82.

BROWN WEISS, Edith, *Justice pour les générations futures : droit international, patrimoine commun et équité intergénérations*, Paris, Sang de la Terre/UNU Press/UNESCO, 1993.

DINIZ, Pedro Ivo, "Natureza jurídica do desenvolvimento sustentável no direito internacional", *Revista de Direito Internacional*, vol. 12, 2016, pp. 739-765.

FARIA THOMÉ, Romeu; VENANCIO, Stephanie Rodrigues, "O caso *Gabcikovo-Nagymaros (Hungria vs Eslováquia)*: a Corte Internacional de Justiça e o princípio da prevenção", Revista de Direito e Sustentabilidade, vol. 8, 2023, pp. 18-42.

FORLATI, Serena; MBENGUE, Makane Moïse; McGARRY, Brian K. (eds.), *The Gabčíkovo-Nagymaros Judgment and Its Contribution to the Development of International Law*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2020.

HÉBIÉ, Mamadou; MAIA, Catherine, "Article 13 : La présente convention et la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles", *in* DISTEFANO, Giovanni; GAGGIOLI, Gloria; HÊCHE, Aymeric (dir.), *Commentaire de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, Bruxelas, Bruylant, 2016, pp. 459-528.

JACKSON, John H., *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, MA, MIT Press, 1989.

MAIA, Catherine, "Consécration du *jus cogens* : un dialogue à raviver entre cours internationale et régionales dans l'œuvre de reconnaissance de droits humains impératifs", Civitas Europa, vol. 45, 2020, pp. 297-315.

MAIA, Catherine, "Jus cogens and (in)application of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties", *in* TLADI, Dire (ed.), *Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens): Disquisitions and Disputations*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2021, pp. 342-365.

ORAKHELASHVILI, Alexander, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

PARRIQUE, Timothée *et al.*, *Decoupling Debunked: Evidence and Arguments against Green Growth as a Sole Strategy for Sustainability*, Bruxelas, European Environmental Bureau, 2019.

RIEMER, Lena; SCHEID, Luca, "A Differentiated Path Forward. The Inter-American Court's Advisory Opinion on Climate Change and Human Mobility Rights", *Verfassungsblog*, 10 de julho de 2025.

RIOSECO, Sebastián, "The ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and International Law: A Deep Dive into External Rules and Materials", International and Comparative Law Quarterly, vol. 74, 2025, pp. 195-213.

RIST, Gilbert, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Londres/Nova Iorque, Zed Books, 4.ª ed., 2014.

SACHS, Wolfgang (ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Londres/Nova Iorque, Zed Books, 2.ª ed., 2010.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 4.ª ed., 2018.

SCHRIJVER, Nico, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008.

SORRELL, Steve, *The Rebound Effect: An Assessment of the Evidence for Economy-Wide Energy Savings from Improved Energy Efficiency*, Londres, UK Energy Research Centre, 2007.

STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul, *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*, New York, The New Press, 2010.

STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, CMEPS, 2009.

TLADI, Dire (ed.), *Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens): Disquisitions and Disputations*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2021.

Jurisprudência

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, Órgão de Apelação, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, Relatório de 12 de outubro de 1998.

TRIBUNAL INTERAMERICANO DOS DIREITOS HUMANOS, *Emergência Climática e Direitos Humanos*, Parecer Consultivo OC-32/25, Série A n.º 32, 29 de maio de 2025.

TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *Obrigações dos Estados em matéria de alterações climáticas*, Parecer Consultivo de 23 de julho de 2025, *ICJ Reports* 2025.

TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia)*, Acórdão de 25 de setembro de 1997, *ICJ Reports* 1997.

TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS)*, Parecer Consultivo de 21 de maio de 2024, Caso n.º 31.

Documentos internacionais

Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul de 2019.

Acordo de Paris de 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução 1803 (XVII), "Soberania permanente sobre os recursos naturais", 14 de dezembro de 1962.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução A/RES/70/1, "Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável", 25 de setembro de 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução A/RES/80/263, "Parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça sobre as obrigações dos Estados no que diz respeito às alterações climáticas", 20 de maio de 2026.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1988.

Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) de 2018.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de 1994.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development de 2002.

INTERNATIONAL RESOURCE PANEL, *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*, Nairobi, PNUMA, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE), *Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth*, Paris, OECD Publishing, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA), *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*, Nairobi, UNEP, 2011.

# DIREITO TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO A CRISE CLIMÁTICA: ICMS ECOLÓGICO, JUSTIÇA CLIMÁTICA, E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

*Tax law as an instrument for addressing the climate crisis: Ecological ICMS, Climate Justice and Constitutional Foundations*

**Lucas Lobato da Silva**[1]

Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org/10.62140/LLS538889203

**Sumário:** 1. A Crise Climática como Desafio Jurídico Contemporâneo; 2. Extrafiscalidade e Tributação Ambiental ; 3. Justiça Climática e Direitos Fundamentais; 4. Tributação sobre Carbono no Ordenamento Brasileiro ; 5. Reforma Tributária e o Meio Ambiente; Considerações Finais.

**Resumo:** O presente trabalho analisa o direito tributário como ferramenta jurídica de combate ao agravamento da crise climática, com foco na proteção da floresta Amazônica e na promoção da justiça climática. A pesquisa parte da premissa de que a tributação extrafiscal possui a capacidade de atuar como mecanismo de grande eficiência na redução de emissões de gases de efeito estufa, na preservação de biomas importantes e estratégicos na promoção da equidade ambiental. O problema de pesquisa consiste em aferir em que medida o sistema tributário brasileiro, em sua estrutura atual em suas perspectivas de reforma, pode servir como ferramenta de grande efetividade de política climática, especialmente na proteção da Amazônia e na promoção da justiça ambiental. Para tanto, o trabalho fundamenta-se em três eixos teóricos centrais. O primeiro aborda a função extrafiscal do tributo e a tributação ambiental, a partir de Aliomar Baleeiro e Hugo de Brito Machado Segundo, tratando dos fundamentos constitucionais da extrafiscalidade e dos instrumentos tributários voltados à preservação ambiental, como o ICMS Ecológico. O segundo eixo aborda a justiça climática e os direitos fundamentais, com base em Céline Guivarch e Joana Setzer, apontando sobre a desigualdade na distribuição dos impactos climáticos entre as classes sociais e as obrigações estatais decorrentes dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, especialmente no âmbito do Acordo de Paris. O terceiro eixo trata da tributação sobre o carbono e as perspectivas para o ordenamento jurídico brasileiro, fundamentado em Fernando Facury Scaff e Lise Tupiassu, discutindo a viabilidade do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), criado pela Lei nº 15.042/2024, e os limites jurídico-constitucionais da tributação ambiental. Aborda-se ainda a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que elevou a sustentabilidade ambiental à condição de princípio do sistema tributário nacional e criou o Imposto Seletivo como instrumento extrafiscal de combate à degradação ambiental.

[1] Discente da Universidade da Amazônia, Brasil. E-mail: lucaslobato66@gmail.com

A metodologia empregada é de natureza jurídico-dogmática, com revisão bibliográfica e análise normativa, incluindo legislação nacional, tratados internacionais e propostas legislativas. Conclui-se que o direito tributário brasileiro, por meio da extrafiscalidade, do mercado de carbono e dos novos instrumentos da Reforma Tributária, possui aptidão constitucional e técnica para induzir comportamentos ambientalmente responsáveis e contribuir para que o Brasil cumpra seus compromissos climáticos internacionais.

**Palavras-chave:** Direito Tributário; Extrafiscalidade; Crise Climática; Amazônia; Justiça Climática.

**Abstract:** This paper analyzes tax law as a legal tool to combat the worsening of the climate crisis, with emphasis on the protection of the Amazon rainforest and the promotion of climate justice. The research is premised on the idea that extrafiscal taxation can serve as an efficient mechanism for reducing greenhouse gas emissions, conserving strategic biomes, and promoting environmental equity. The research problem consists of assessing the extent to which the Brazilian tax system, in its current structure and reform perspectives, can serve as an effective climate policy tool, particularly in the protection of the Amazon and the promotion of environmental justice. To this end, the work relies on three central theoretical axes. The first addresses the extrafiscal function of taxation and environmental tax instruments, drawing on Aliomar Baleeiro and Hugo de Brito Machado Segundo. The second axis addresses climate justice and fundamental rights, based on Céline Guivarch and Joana Setzer, examining the unequal distribution of climate impacts and Brazil's obligations under the Paris Agreement. The third axis concerns carbon taxation and the prospects for the Brazilian legal order, grounded in Fernando Facury Scaff and Lise Tupiassu, discussing the feasibility of the Brazilian Emissions Trading System (SBCE), created by Law nº 15.042/2024. The paper also addresses the Tax Reform promoted by Constitutional Amendment nº 132/2023, which elevated environmental sustainability to the status of a principle of the national tax system and created the Selective Tax as an extrafiscal instrument. The methodology employed is legal-dogmatic, involving bibliographic review and normative analysis. It is concluded that Brazilian tax law, through extrafiscality, the carbon market, and the new instruments of the Tax Reform, has the constitutional and technical capacity to induce environmentally responsible behavior and contribute to Brazil fulfilling its international climate commitments.

**Keywords:** Tax Law; Extrafiscality; Climate Crisis; Amazon; Climate Justice. .

## A Crise Climática como Desafio Jurídico Contemporâneo

Nos dias atuais, o globo terrestre enfrenta mudanças climáticas graves que trazem grande preocupação não somente para a presente geração, mas, para as futuras gerações. Crises provocadas pelas ações antrópicas que visam o aumento desenfreado pelo lucro, aumentando a liberação de $CO^2$ (dióxido de carbono) na atmosfera, um dos elementos responsáveis por corroborar com o efeito do aquecimento global

Segundo o IPCC(2023,p. 23) as atividades humanas são as causadoras do aumento considerável da temperatura do globo terrestre,tendo o aumento de 1,1ºC entre os anos de 2011 a 2020 em comparação ao período pré-industrial. Nesse sentido, deve ser apontado o modelo

de vida e produção adotados até o presente momento, os quais geram danos significativos ao meio ambiente colocando em risco a vida humana no globo terrestre, destacando os resultados catastróficos.

O nível do mar tem sofrido aumento significativo em decorrência das mudanças climáticas, elevando-se a cada ano que passa aproximadamente de 1,33mm ainda durante o século XX para 3,7 mm entre 2006 e 2018 (IPCC, 2023,p. 25). Além disso, a acidificação e o aquecimento do oceano afeta de uma maneira considerável a capacidade de produção de alimentos decorrentes da aquicultura, o que compromete a segurança alimentar de diversos indivíduos que dependem no oceano para a sobrevivência.

No Brasil às consequências são sentidas por grande parcela da população, destaca-se a catástrofe ocorrida no Estado do Rio Grande do Sul entre abril e maio do ano de 2024, afetando mais de 90% do território estadual, provocando a saída forçada de aproximadamente 600 mil habitantes e provocando a morte de mais de 150 pessoas, sendo considerada um dos maiores desastres no Estado (CLIMAINFO, 2025).

Além do mais, a floresta Amazônia, reconhecida por sua grande biodiversidade em recursos hídricos, minerais, fauna e flora, sofre de forma semelhante com os diversos focos de incêndios causados também pelo aumento do aquecimento global e pelos exploradores ilegais por empresas ilegais, minerárias e madeireiras. No ano de 2024 as áreas de queimada dobraram em relação ao período do ano de 2023, somando 29,7 milhões de hectares (CORREIO BRAZILIENSE, 2024).

Conforme a Constituição Federal de 1988, art. 225, impõem a todos o dever de preservar e defender para as presentes e futuras gerações, esta norma encontra-se em constante conflito com a realidade diante dos dados científicos apresentados anteriormente.

Diante deste cenário alarmante, o tema ora debatido deixa de ser somente de cunho ambiental e científico tornando um grande desafio para a área jurídica contemporânea, provocando o ordenamento jurídico brasileiro medidas urgentes e eficazes. Nesse sentido, o Direito Tributário surge como instrumento de grande relevância, tendo em vista que, sua função não se limita apenas a arrecadação, mas sim, pela sua capacidade constitucional de induzimento de comportamentos ambientalmente responsáveis através da sua extrafiscalidade.

**Extrafiscalidade e Tributação Ambiental**

O conceito de tributo para Baleeiro, seria a definição de uma prestação pecuniária exigida de uma forma compulsória pelo Estado aos cidadãos para o custeio das atividades estatais, sendo delimitado pela ordem constitucional a viger (BALEEIRO, 1998,p. 65). Nesse sentido, vale ressaltar não somente a sua função arrecadatória, a qual é mais conhecida sem dúvidas pela sociedade, mas também a sua função extrafiscal a qual possui o condão de induzir comportamentos através da tributação de impostos.

A extrafiscalidade nesse contexto, compõe-se na utilização do tributo como ferramenta de intervenção por parte do Estado nos setores econômicos e sociais, uma conjuntura em que a incumbência arrecadatória é superposta pela finalidade regulatória, buscando reduzir, desestimular e induzir certos comportamentos danosos (BALEEIRO, 1998,p. 117).

Conforme citado anteriormente, o dever de proteger e conservar o meio ambiente diz respeito a todos, neste sentido, o Sistema Tributário Nacional previsto nos arts 145 a 162 institui diversas espécies tributárias, os entes competentes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e os princípios balizadores que regem o funcionamento do sistema tributário do Estado brasileiro (BRASIL, 1988).

Entre as ferramentas tributárias do ordenamento jurídico brasileiro com vocação para a defesa ambiental, destaca-se o Imposto Territorial Rural (ITR) o qual prediz alíquotas de caráter progressivo para as propriedades que não geram mais nenhum tipo de produção, de forma semelhante, há a previsão de isenção para as áreas de reserva legal e preservação permanente o que motiva o avanço e o crescimento dos índices de conservação e preservação em determinadas áreas; segunda ferramenta de grande importância é o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), na maior parte dos estados brasileiros é transferido aos municípios conforme alguns critérios ecológicos, sendo chamado de ICMS Ecológico, provocando a adoção de medidas que preservem o meio ambiente e incentivem a preservação; terceira e não menos importante, ferramenta tributária de cunho ecológico , Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), conhecido também como IPTU Verde, o qual incentiva por meio de incentivos fiscais, como a redução de alíquotas e desconto aos indivíduos que adotam práticas sustentáveis nos seus imóveis.

Ademais, é importante apontar a inter- relação do Sistema Nacional Tributário com a ordem econômica prevista no art. 170, inciso VI, o qual prevê o princípio da defesa do meio ambiente admitindo tratamento diferenciado conforme o potencial impacto ambiental gerado pelo produto ou serviço comercializado (BRASIL, 1988).

Ainda nesta linha lógica, destaca-se a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente ( 6.938/1981) integra o princípio do poluidor-pagador previsto no art. 4º, inciso VII, o qual impõem a obrigação ao poluidor e ao predador de indenizar os danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981). De forma análoga, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 225, §3º, prevê a responsabilização na seara penal, civil e administrativa para os indivíduos que lesam o meio ambiente (BRASIL, 1988).

Nessa diapasão, a tributação extrafiscal labora como dispositivo jurídico de cristalização do princípio ora citado, qual seja, poluidor-pagador, ao tornar mais rígido a tributação sobre as atividades de alto índice de poluição e ao mesmo tempo impulsionar, através dos incentivos fiscais a admissão de práticas sustentáveis por tais agentes econômicos, provocando a absorção dos custos ambientais que futuramente seria absorvida pela coletividade (TUPIASSU, 2006,p. 118).

**Justiça Climática e Direitos Fundamentais**

A Justiça climática não se baseia somente como um movimento norte-americano, mas também como uma forma de avaliação e combate aos impactos ambientais por uma perspectiva baseada nos direitos humanos, perpassando pela percepção dos povos prejudicados pelos danos ambientais. Este termo surgiu por volta de 1999 no documento "Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice", que estava denunciando 122 empresas petrolífera pela liberação de mais de 80% de $CO^2$ na atmosfera, dessa maneira, deu-se o início de um grande debate a respeito dos danos causados pela crise climática aos mais vulneráveis (EDUCAÇÃO E TERRITÓRIO, 2025)

A Justiça Climática reconhece que os impactos gerados pela crise climática são desiguais na proporção das classes sociais, destacando a parte mais pobre da população que na maior parte das vezes acaba sofrendo de uma maneira maior com os resultados dos impactos ambientais. Nesse sentido, a Justiça Climática sustenta que os grandes poluidores devem agir para mitigar os danos causados pelas suas atividades altamente poluidoras (REPÓRTER BRASIL, 2024).

A atual geração possui a responsabilidade constitucional de não somente preservar o meio ambiente, mas também de repassar às futuras gerações um ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, quando olhamos para a realidade, depara-se com uma realidade

totalmente divergente do que apregoa a Constituição Federal de 1988. Conforme aponta os dados, uma criança sofrerá o dobro de eventos climáticos que a geração atual sofre, aproximadamente o dobro dos incêndios florestais, cinco vezes mais secas e trinta e seis vezes mais ondas de calor, urgindo a adoção de justiça climática e políticas ambientais que visem mitigar os efeitos da crise climática (WRI BRASIL, 2024).

De acordo com a pesquisadora Celine Guivarch, os países mais vulneráveis aos efeitos da crise climática, na maior parte das vezes são os que menos corroboram para a emissão dos gases causadores do efeito estufa, chegando a conclusão de que as consequências recai nos países mais vulneráveis revelando desdobramentos relevantes para a justiça climática entre as nações (GUIVARCH apud NATIONAL GEOGRAPHIC, 2022).

No cenário brasileiro, os danos ambientais se concretizam afetando a parcela mais vulnerável na região amazônica, afetando gravemente a comunidade indígena, quilombolas e as famílias que exercem a agricultura familiar, estas comunidades colaboram de maneira ínfima para o avanço da crise climática, porém, lidam com os danos como se fossem os maiores provocadores. Segundo pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), afirma que na última década, período compreendido entre os anos de 2011 e 2020, registrou-se a elevação de 1Cº na temperatura na região amazônica, tendo o recuo do nível pluviométrico de 36%, comprometendo gravemente a subsistência das comunidades habitantes na região amazônica, prejudicando seu estilo de vida, ameaçando a segurança alimentar (AGÊNCIA DA HORA, 2023). Esses grupos são responsáveis por conservar a Amazônia por meio das suas práticas e modelo de vida sustentável, assumindo o papel de guardiões da floresta amazônica, sendo fundamentais para a redução de dióxido de carbono na atmosfera e contenção de desmatamento.

Para a pesquisadora Joana Setzer, a justiça climática tem base de grande importância nos princípios tradicionais do ramo dos direitos humanos previsto também na própria Carta Magna, tendo destaque o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à vida, direito à saúde, direito ao lazer , direito à alimentação. Dessa maneira, comprova-se que a justiça climática não é somente uma mera invenção extrajudicial, mas sim, uma imposição pelo próprio ordenamento jurídico (SETZER; WINTER DE CARVALHO, 2021, p. 202).

No ordenamento jurídico brasileiro, o pleito pela causa climática sofreu grande debate, sendo reconhecido historicamente pelo o julgamento da Arguição de Descumprimento de

Preceito Fundamental de nº 708 (ADPF 708) pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Tal ação discutiu a omissão pela União em relação ao repasse de recursos do Fundo Nacional de Mudança do Clima que foi criado pela Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei de nº12.187/2009), com a finalidade de financiar projetos que visem a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, sendo fixado pelo STF de que o Poder Executivo possui o encargo constitucional manter e alocar os recursos do respectivo Fundo sendo proibido o contingenciamento em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente e aos acordos internacionais assumidos pelo Brasil (STF, ADPF 708, 2022). Consequentemente, os ministros reconheceram o acordo de Paris como tratado que versa a respeito dos direitos humanos, sendo conferido um status supralegal no ordenamento jurídico brasileiro, devendo cada lei e políticas públicas serem totalmente compatíveis com os seus termos (STF, ADPF 708, 2022).

As nações no cenário da crise climática, possui a grande responsabilidade no combate ao avanço dos efeitos provocados, tendo em vista à vinculação aos princípios jurídicos previstos internacionalmente, destacando-se o princípio das responsabilidades comuns, de forma diferenciada, prevista no artigo 3º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o qual aponta que todos os países têm a responsabilidade de combate às mudanças climáticas, variando conforme a contribuição histórica de cada nação e dependendo da sua capacidade tecnológica e econômica (CONJUR, 2024).

Nesse sentido, conforme o acordo de Paris, é necessário a adoção de ferramentas relevantes que contribuam para o combate ao avanço da crise climática e corrobore para a mitigação dos efeitos climáticos. Nesse sentido, o Direito Tributário possui a capacidade por meio da sua função extrafiscal de induzir comportamentos e desestimular outros, através da tributação de atividades e serviços altamente poluidoras ao meio ambiente, onerando as empresas responsáveis por tais emissões de gases de efeito estufa. A Tributação sobre o mercado de carbono, tema debatido no ordenamento jurídico brasileiro como ferramenta de combate e concretização para o atingimento dos objetivos ambientais brasileiros.

## Tributação sobre Carbono no Ordenamento Brasileiro

O mercado de carbono é um ramo que tem como principal objetivo a valoração de atividades geradoras de carbono, procurando internalizar os impactos gerados pelas atividades que geram a liberação dos gases de efeito estufa na atmosfera, conhecidas como externalidades negativas, gerando efeitos sociais, econômicos e indiretamente ambientais pela comercialização

de produtos e serviços, geralmente precificados por conta dos encargos impostos à sociedade, exemplo, pelo aumento dos gastos com saúde por conta da poluição (TUPIASSU, 2006, p. 134).

O processo de produção gera grande deterioração do meio ambiente através da cadeia produtiva, a qual é considerada falha a partir do momento em que prejudica não somente ao meio ambiente, mas também a sociedade como um todo. Para o direito e a economia ambiental, a forma de solucionar esta problemática, dá-se através da avaliação dos danos gerados ao meio ambiente e o nível de internalização desses danos no meio social e posteriormente a responsabilização dos custos ao poluidor, através da operacionalização dos tributos, com fundamento no princípio do poluidor-pagador (EPE,2020).

A regulação é dada através de duas formas a quais são estipuladas visando a regulação da emissão dos gases de efeito estufa, sendo a primeira maneira, através da regulação via tributação, o qual o agente poluidor deverá compensar o dano gerado por meio da tributação adequada; segunda forma, dá-se por meio por meio do Sistema de Comércio de Emissões (SCE), que aponta a solução com base no mercado de crédito de carbono, respaldando-se pela a escolha de um determinado limite de emissão por parte do regulador dos setores da economia (ENSAIO ENERGÉTICO, 2021).

A implementação de novas ferramentas de tributação sobre a emissão de carbono no ordenamento jurídico vigente, exige a observância dos limites constitucionais, levando em consideração principalmente o princípio da legalidade tributária conforme aponta o art. 150, I, da CF/88, que proíbe expressamente a aplicação de tributos inéditos sem antes haver previsão em lei, segundo princípio utilizado é o da capacidade de contribuição, prevista no art.145, §1º, CF/88, que exige determinada proporção entre a situação econômica dos indivíduos que devem contribuir.

**Reforma Tributária e o Meio Ambiente**

A Reforma Tributária Brasileira, aprovada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, adicionou um novo imposto, qual seja, Imposto Seletivo (IS), este tributo possui um caráter extrafiscal o qual terá incidência sobre determinados bens e serviços que geram riscos à saúde e de alguma maneira afetam ao meio ambiente, nesse sentido, representa uma oportunidade histórica para o avanço do combate à crise climática.

A Emenda Constitucional vincula de forma expressa o sistema tributário à conservação e proteção do meio ambiente, enxertando a sustentabilidade como um dos princípios fundamentais , aliado a transparência e a outros princípios previstos no direito tributário.

Nessa diapasão, aliando o IS aos instrumentos do SBCE previstos pela lei 15.042/2024, surgirá a possibilidade de formar um novo sistema incorporado de incentivos e desincentivos fiscais que poderá executar de maneira mais efetiva os compromisso assumidos pelo Brasil perante o Acordo de Paris, especialmente no cenário da proteção da floresta Amazônica promovendo justiça climática as comunidades mais vulneráveis.

Com a previsão desse novo imposto, qual seja, o Imposto Seletivo, tem o objetivo de atingir os setores econômicos como o setor minerário de ferro, veículos e até mesmo do petróleo, dessa maneira desestimulando tais atividades que geram grandes danos ambientais e danos à saúde, por intermédio desse novo imposto, as cargas de contribuições fiscais serão maiores sobre tais produtos citados anteriormente, sendo competência da União decidir de forma mais específica, conforme apregoa o art. 153, VIII, CF/88.

Além do IS, a reforma tributária cria novos impostos como Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), cuja competência é federal, tem como objetivo substituir os impostos como o PIS e o Cofins; novo imposto criado também é o Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), cuja competência é estadual e municipal, que tem como objetivo substituir o ISS e o ICMS, juntos formam o conjunto de tributos verdes e incentivam a redução de de emissão de carbono (CONJUR, 2025).

Nesse contexto, o ICMS Ecológico, possui o qual já é adotado por alguns estados, como ferramenta de combate ao avanço da crise climática e a preservação de áreas verdes, os municípios que adotam os critérios ecológicos são beneficiados com uma maior parcela dos repasses financeiros. No tocante a Reforma Tributária, é de grande importância que o ICMS Ecológico seja mantido, caso contrário, décadas de progresso serão perdidas.

Ainda nesse viés, é de grande importância ressaltar que a reforma tributária traz novidades a respeito do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), permitindo que a cobrança de alíquotas sejam de maneira diversa, levando em consideração o valor do veículo e impacto ambiental gerado, ampliando também a cobrança desse imposto para veículos aquáticos, a qual outrora não incidia essa obrigação. Nessa visão, é ampliada e grandemente estimulada o incentivo a utilização de veículos que utilizam da energia elétrica ou

até mesmo mesclam entre energia elétrica e a utilização em menor grau de combustíveis fósseis, como é o caso dos veículos híbridos.

Conclui-se que a Reforma Tributária significa um momento oportuno para o fortalecimento do combate ao avanço da crise climática por meio das ferramentas fiscais integrando o sistema tributário e a preservação ambiental. Nesse sentido, Scaff aponta que só será possível esse progresso mediante a criação de regime diferenciado que preserve os fins de conservação ambiental, salvaguardando que o mercado de carbono não seja meramente uma permissão para poluir mediante o pagamento de créditos de carbonos (SCAFF, 2022). Complementando essa linha de raciocínio, Tupiassu defende que a tributação verde deve ser vista como política fixa do Estado, fazendo assim que os compromissos assumidos pelo Brasil, como no Acordo de Paris, sejam concretizados pelos instrumentos fiscais e ambientais (TUPIASSU, 2006, p. 134).

**Considerações Finais**

A presente pesquisa parte da constatação de que a crise climática significa um grande desafio jurídico da atualidade, o qual os efeitos acontecem de forma destruidora no território brasileiro. Conforme apontam os dados do IPCC(2023), as atividades humanas elevaram a temperatura global em 1,1 Cº acima do período pré-industrial, dessa maneira as consequências são sofridas majoritariamente pelas comunidades mais vulneráveis, como os indígenas, ribeirinhos e as comunidades quilombolas.

Foi demonstrado que o Direito Tributário possui além da função de arrecadação, também a aptidão constitucional de induzir comportamentos responsáveis ambientalmente por meio da extrafiscalidade. Instrumentos como o ICMS Ecológico, IPTU Verde e outros já operam no ordenamento jurídico como ferramenta de proteção ambiental, devidamente fundamentada no princípio do poluidor-pagador e no acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o art.225 da CF/88.

A análise sob o viés da Justiça Climática afirma que as comunidades que menos contribuem com o avanço da crise climática são as que mais sofrem com as consequências geradas pela crise climática, configurando de tal forma uma injustiça climática a qual é dever do Estado agir, conforme as obrigações políticas assumidas pelo Brasil (GUIVARCH; TACONET, 2020; SETZER; WINTER DE CARVALHO, 2021) .

No tocante ao Sistema Brasileiro de Comércio de Emissão de Gases de Efeito Estufa (SBCE) criado pela Lei 15.042/2024, e com a criação do Imposto Seletivo (IS) nota-se que o Brasil possui instrumentos que podem gerar um aumento significativo no combate ao avanço da crise climática.

Conclui-se que, o ramo do Direito Tributário brasileiro possui arcabouço constitucional e infraconstitucional suficiente para agir como instrumento de combate ao avanço da crise climática. A extrafiscalidade tributária, o mercado de carbono, o Imposto Seletivo e os incentivos fiscais à preservação ambiental formam um conjunto de instrumentos de grande relevância para a indução de uma economia de baixa emissão de carbono, promovendo a conservação do meio ambiente, promovendo a justiça climática e garantindo os compromissos assumidos internacionalmente no Acordo de Paris.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AGÊNCIA DA HORA — UFSM. **Vulnerabilidades climáticas nas comunidades indígenas: um olhar profundo sobre os impactos atuais no Brasil**. Santa Maria: UFSM, dez. 2023. Disponível em: https://www.ufsm.br/midias/experimental/agencia-da-hora/2023/12/14/vulnerabilidades-climaticas-nas-comunidades-indigenas-um-olhar-profundo-sobre-os-impactos-atuais-no-brasil. Acesso em: 26 abr. 2026.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BLOG AMBIENTE DE NEGÓCIOS. **Precificação do carbono como instrumento de redução das emissões**. 2020. Disponível em: http://www.blogambientedenegocios-es.com.br/precificacao-do-carbono-como-instrumento-de-reducao-das-emissoes. Acesso em: 26 abr. 2026.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **A (in)viabilidade da reforma fiscal verde no Brasil**. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 347-375, set./dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15042.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 1º jul. 2022. Brasília: STF, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856. Acesso em: 26 abr. 2026.

CARBONO ZERO. **Lei 15.042, de 11 de dezembro de 2024 — Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)**. 2024. Disponível em: https://carbonozero.eco/lei-15042-sistema-brasileiro-de-comercio-de-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa. Acesso em: 26 abr. 2026.

CLIMAINFO. **Petróleo e gás agravam eventos climáticos extremos no Brasil**. São Paulo: ClimaInfo, 2025. Disponível em: https://climainfo.org.br/2025/02/28/petroleo-e-gas-agravam-eventos-climaticos-extremos-no-brasil. Acesso em: 26 abr. 2026.

CONJUR. **Aspectos gerais da reforma tributária: EC 132/2023 e LCP 214/2025**. *Revista Consultor Jurídico*, 21 ago. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-ago-21/aspectos-gerais-da-reforma-tributaria-ec-132-2023-e-lcp-214-2025. Acesso em: 26 abr. 2026.

CONJUR. **Imposto Seletivo pode funcionar como meio de indução sustentável**. *Revista Consultor Jurídico*, 6 jan. 2026. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-jan-06/reforma-tributaria-imposto-seletivo-e-o-risco-de-uma-tributacao-verde-regressiva. Acesso em: 26 abr. 2026.

CONJUR. **Justiça climática e a responsabilidade dos estados soberanos**. *Revista Consultor Jurídico*, 13 dez. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-dez-13/justica-climatica-e-a-responsabilidade-dos-estados-soberanos. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONJUR. **Humberto Lima: Precificação e mercados de carbono**. *Revista Consultor Jurídico*, 31 jul. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-31/humberto-lima-precificacao-mercados-carbono. Acesso em: 26 abr. 2026.

CORREIO BRAZILIENSE. **Incêndios, enchentes e secas marcam ano de extremos climáticos**. Brasília, dez. 2024. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2024/12/7018399-incendios-enchentes-e-secas-marcam-ano-de-extremos-climaticos.html. Acesso em: 26 abr. 2026.

EDUCAÇÃO E TERRITÓRIO. **Justiça Climática**. 2025. Disponível em: https://educacaoeterritorio.org.br/glossario/justica-climatica. Acesso em: 26 abr. 2026.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Precificação de carbono: riscos e oportunidades para o Brasil**. Nota Técnica EPE-DEA-GAB-014-2020. Brasília: EPE, 2021. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-549/NT%20EPE-DEA-GAB-014-2020. Acesso em: 26 abr. 2026.

ENSAIO ENERGÉTICO. Precificação do carbono: implementação de um mercado no Brasil e experiência internacional. 2021. Disponível em: https://ensaioenergetico.com.br/precificacao-do-carbono-implementacao-de-um-mercado-no-brasil-e-experiencia-internacional. Acesso em: 26 abr. 2026.

GUIVARCH, Céline et al. **A multi-model assessment of inequality and climate change**. *Nature Climate Change*, v. 14, p. 1-8, out. 2024. DOI: 10.1038/s41558-024-02151-7.

GUIVARCH, Céline; TACONET, Nicolas. **Inégalités mondiales et changement climatique**. *Revue de l'OFCE*, n. 165, p. 35-56, 2020.

INSTITUTO LUISA. **A Reforma Tributária e o Meio Ambiente: o que muda?** 2025. Disponível em: https://www.institutoluisa.org.br/reforma-tributaria-e-o-meio-ambiente. Acesso em: 26 abr. 2026.

IPCC. **Mudança do Clima 2023: Relatório Síntese**. Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Lee, H.; Romero, J. (eds.). Genebra: IPCC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf. Acesso em: 26 abr. 2026.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 640-659, 2018. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5252. Acesso em: 26 abr. 2026.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NATIONAL GEOGRAPHIC BRASIL. Cientistas medem a desigualdade climática entre os países. 2022. Disponível em: https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2022/10/cientistas-medem-a-desigualdade-climatica-entre-os-paises. Acesso em: 26 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM). **Estado do Clima na América Latina e no Caribe 2023**. Genebra: OMM, 2024. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2024/05/1831366. Acesso em: 26 abr. 2026.

NATIONAL GEOGRAPHIC BRASIL. **Cientistas medem a desigualdade climática entre os países**. 2022. Disponível em: https://www.nationalgeographicbrasil.com. Acesso em: 26 abr. 2026.

REPÓRTER BRASIL. **O que é justiça climática?** Nov. 2024. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2024/11/o-que-e-justica-climatica. Acesso em: 26 abr. 2026.

REVISTA DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL. **Incentivos Fiscais ao Meio Ambiente na Reforma Tributária e o Imposto Seletivo**. São Paulo: IBDT, set. 2024. Disponível em: https://www.revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2583. Acesso em: 26 abr. 2026.

SCAFF, Fernando Facury. **A tributação dos créditos de carbono e dos serviços ambientais**. *Revista Consultor Jurídico*, 17 out. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-17/justica-tributaria-tributacao-creditos-carbono-servicos-ambientais. Acesso em: 26 abr. 2026.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico**. *VERBA JURIS — Anuário da Pós-Graduação em Direito*, v. 3, n. 3, 2004.

SENADO FEDERAL. **Sancionada lei que regula mercado de carbono no Brasil**. Brasília: Agência Senado, dez. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/12/sancionada-lei-que-regula-mercado-de-carbono-no-brasil. Acesso em: 26 abr. 2026.

SETZER, Joana; WINTER DE CARVALHO, Délton. **Climate litigation to protect the Brazilian Amazon: Establishing a constitutional right to a stable climate**. *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, v. 30, n. 2, p. 197-206, 2021.

TACONET, Nicolas; MÉJEAN, Aurélie; GUIVARCH, Céline. **Influence of climate change impacts and mitigation costs on inequality between countries**. *Climatic Change*, Springer, v. 160, n. 1, p. 15-34, maio 2020. DOI: 10.1007/s10584-019-02637-w.

TIGRE, Maria Antonia; SETZER, Joana. **Human Rights and Climate Change for Climate Litigation in Brazil and Beyond: An Analysis of the Climate Fund Decision**. *Georgetown Journal of International Law*, v. 54, n. 4, 2024.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VITAL STRATEGIES. **Mudanças climáticas já afetam cotidiano da população na Amazônia Legal, aponta pesquisa inédita**. 2025. Disponível em: https://www.vitalstrategies.org/mudancas-climaticas-ja-afetam-cotidiano-da-populacao-na-amazonia-legal-aponta-pesquisa-inedita. Acesso em: 26 abr. 2026.

WRI BRASIL. **Entenda o que é justiça climática**. São Paulo: WRI Brasil, 2024. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/entenda-o-que-e-justica-climatica. Acesso em: 26 abr. 2026.

# SUSTENTABILIDADE SOCIAL E TRABALHO DIGITAL NA AMAZÔNIA: A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA COMO DIREITO HUMANO NA ERA DAS PLATAFORMAS

*Social sustainability and digital work in amazon: brazilian social digital work and social sustainability: social security protection as a human right in the platform age*

**Alberto de Moraes Papaleo Paes**[1]

Universidade da Amazônia

**Daniele Mafra Fernandes**[2]

Universidade da Amazônia

DOI: https://doi.org/10.62140/APDF607130003

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Historicidade das fases da revolução industrial, conceito de economia digital, conceito de trabalho digital e plataformas digitais e características, alargamento do catálogo de direitos humanos e teoria do choque dos direitos pré-existente segundo autor (SILVA, 2025); 3. Da sustentabilidade social no contexto amazônico e a proteção previdenciária aos trabalhadores de aplicativos digitais;4. Considerações Finais.

**Resumo:** Este artigo explora a proteção previdenciária como direito humano na era das plataformas digitais na Amazônia, coloca em debate a proteção social previdenciária dos trabalhadores destas grandes empresas digitais. Examina a relação de condição de vida dos trabalhadores tanto no âmbito do direito do trabalho digital, bem como na área de direito previdenciário sob o viés da sustentabilidade social. Ainda busca-se analisar como a rede de proteção previdenciária possibilita a inserção do trabalhador digital no sistema de seguridade social brasileiro, uma vez que a informalidade e a falta de vínculo tradicional de trabalho dificultam no acesso a garantia da efetivação dos direitos humanos fundamentais e a justiça social. A problemática proposta é verificar se há efetividade dos direitos sociais previdenciários do sistema jurídico brasileiro com relação aos trabalhadores de plataformas digitais, uma vez que a previdência social é uma ferramenta de desenvolvimento sustentável e direito humano fundamental. A importância de debater o tema é analisar a economia digital nas relações de trabalho e a efetivação dos direitos. A pesquisa tem como metodologia a abordagem qualitativa, bibliográfica e documental por meio da verificação da análise de trabalhos científicos pesquisados na base de dados google e no google acadêmico com os seguintes termos: trabalho

[1] Doutor em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA); Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA); Coordenador do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Direitos Fundamentais (PPGDF); (PPGDF-UNAMA). Professor Adjunto e Titular da Unama do curso de Direito e Coordenador do Mestrado em Direito da PPGDF. E-mail: Alberto.papaleo@unama.br.

[2] Mestranda em Direitos Fundamentais pela Unama. Bolsista CNPQ. Pós-graduada em Direito do Trabalho pela ESA – OAB/MG. Pós-graduação em Direito Previdenciário em andamento pela ESA Nacional. Graduada em Direito Unama, Belém/Pa. Advogada. Graduada em Análise e Desenvolvimento de Sistemas. E-mail: danielemafradvogada@gmail.com .

digital, sustentabilidade social, plataformas digitais. Quanto ao objeto de pesquisa é verificar quais são os impactos da economia digital nas relações de trabalho e o acesso à previdência social quanto à efetividade dos direitos humanos. O objetivo geral é examinar a efetivação dos direitos humanos fundamentais na conjuntura do trabalho digital na Amazônia, observar os desafios impostos pela economia compartilhada e as singularidades regionais. Ademais, quanto aos objetivos específicos é compreender o conceito de sustentabilidade social aplicado ao trabalho digital, verificar as características da economia de plataformas e suas implicações nas relações de trabalho, examinar o sistema de proteção previdenciária, observar quais são as limitações da previdência social brasileira nesta nova realidade e verificar quais os possíveis trajetos podem ser realizados para a inclusão previdenciária que esses trabalhadores digitais podem ser submetidos na região da Amazônia. Os resultados apontam que há fragilidade quanto ao sistema de proteção social previdenciário brasileiro devido ser vinculado ao sistema de emprego formal tradicional, com dificuldade de inserção de trabalhadores de plataformas na previdência social e devido o aumento expressivo de trabalhadores sem esta cobertura, portanto é importante adaptar a sustentabilidade social com a modernização das relações de trabalho.
**Palavras-chave**: Sustentabilidade Social. Direitos Humanos. Trabalho Digital. Plataformas. Proteção Previdenciária.

**Abstract:** This article explores social security protection as a human right in the era of digital platforms in the Amazon region, bringing into debate the social security protection afforded to workers engaged by major digital platform companies. It examines workers' living conditions from the perspectives of Digital Labor Law and Social Security Law, under the framework of social sustainability. Furthermore, the study seeks to analyze how the social security protection network enables the inclusion of digital workers within the Brazilian social security system, considering that informality and the absence of traditional employment relationships hinder access to the effective protection of fundamental human rights and social justice. The research problem consists of verifying whether the social security rights provided by the Brazilian legal system are effectively guaranteed to digital platform workers, given that social security constitutes both a tool for sustainable development and a fundamental human right. The relevance of the study lies in analyzing the impacts of the digital economy on labor relations and the effectiveness of fundamental rights. The research adopts a qualitative, bibliographic, and documentary methodology, based on the analysis of scientific studies retrieved from Google and Google Scholar databases using the following keywords: digital labor, social sustainability, and digital platforms. The object of the research is to investigate the impacts of the digital economy on labor relations and access to social security, particularly regarding the effectiveness of human rights. The general objective is to examine the effectiveness of fundamental human rights within the context of digital labor in the Amazon region, considering the challenges imposed by the platform economy and regional particularities. The specific objectives include understanding the concept of social sustainability as applied to digital labor, identifying the characteristics of the platform economy and their implications for labor relations, examining the social security protection system, analyzing the limitations of Brazilian social security within this new reality, and investigating possible pathways for the social security inclusion of digital workers in the Amazon region. The findings indicate that the Brazilian social security protection system remains strongly linked to the traditional formal employment model, creating barriers to the inclusion of platform workers in social security coverage. Moreover, the significant increase in the number of workers lacking such protection highlights the need to adapt social sustainability principles to the modernization of labor relations.

**Keywords:** Social Sustainability; Human Rights; Digital Labor; Digital Platforms; Social Security Protection.

## 1. Introdução:

Ao longo da história mundial a revolução industrial passou por fases. Diante disso, a quarta fase ou indústria 4.0 ocorreu após 2011 e traz como enunciado o desenvolvimento das inteligências artificiais e enorme capacidade de processamento de dados em tempo real. Ocorre que com o número elevado da digitalização das relações de trabalho e com o progresso e ampliação das plataformas digitais há uma imensa modificação no âmbito laboral.

Deste modo, é possível verificar o cenário do trabalho digital que cada vez mais é comum na era da sociedade tecnológica, uma vez que este é mediado por aplicativos, coloca uma nova organização metodológica do trabalho, traz consigo a informalidade e a precariedade e desta forma coloca a proteção previdenciária em constante desafio com relação a comparação dos institutos jurídicos tradicionais do trabalho.

No contexto Amazônico Brasileiro, tal transformação tem um delineamento mais expressivo e complicado, uma vez que deve levar em consideração os seguintes fatores culturais, territoriais e socioeconômicos característicos da região, pois se coaduna com a exigência de meditar sobre a sustentabilidade social do trabalho digital nesta região e de como a previdência social irá garantir os direitos aos trabalhadores de aplicativos digitais.

Portanto, quanto a limitação do problema de pesquisa é se o sistema previdenciário brasileiro é capaz de garantir proteção social aos trabalhadores de plataformas digitais na Amazônia, em razão do contexto peculiar regional.

Quanto a delimitação do presente estudo está na análise da sustentabilidade social do trabalho digital na região da Amazônia, mais especificamente no estado do Pará, na cidade de Belém uma vez que é posto a previdência social como direito fundamental em face das plataformas digitais e se esse sistema é capaz de assegurar de forma efetiva os direitos destes trabalhadores tecnológicos com base nestas peculiaridades.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem pertinência uma vez que o aumento da expansão do trabalho em plataformas e de forma concomitante deseja contribuir como meio de inclusão social e proteção jurídica a esses trabalhadores, considerando a vulnerabilidade desses

trabalhadores. Ademais, tal estudo faz a confluência de Direito do Trabalho, Direito Previdenciário e Direitos Humanos e Direito Ambiental.

O objetivo geral é analisar de que forma a efetivação dos direitos humanos fundamentais na conjuntura do trabalho digital na Amazônia, observar os desafios impostos pela economia compartilhada e as singularidades regionais. E possui os objetivos específicos é compreender o conceito de sustentabilidade social aplicado ao trabalho digital, verificar as características da economia de plataformas e suas implicações nas relações de trabalho, examinar o sistema de seguridade social brasileiro, com foco na proteção previdenciária, observar quais são as limitações da previdência social diante dos trabalhadores das plataformas digitais, debater da importância da previdência como direito humano e instrumento para garantir a dignidade da pessoa humana e verificar quais os possíveis trajetos podem ser realizados para a inclusão previdenciária que esses trabalhadores digitais podem ser submetidos na região da Amazônia.

Quanto ao desenvolvimento da pesquisa foi adotado o método a abordagem qualitativa, bibliográfica e documental por meio da verificação da análise de trabalhos científicos pesquisados na base de dados google e no google acadêmico com os seguintes termos: trabalho digital, sustentabilidade social, plataformas digitais.

Logo, o presente trabalho é estruturado em duas seções: a primeira seção traz o conceito do trabalho digital, o conceito de plataformas digitais e características, o alargamento do catálogo de direitos humanos e teoria do choque dos direitos pré-existentes segundo a concepção do autor Jorge Pereira da Silva e na segunda seção o exame da sustentabilidade social no contexto amazônico e a proteção previdenciária do Brasil como direito humano fundamental na era das plataformas digitais.

## 2. Historicidade das fases da revolução industrial, conceito de economia digital, conceito de trabalho digital e plataformas digitais e características, alargamento do catálogo de direitos humanos e teoria do choque dos direitos pré-existente segundo autor (SILVA, 2025)

O grande precursor do capitalismo foi a Revolução Industrial, a primeira revolução aconteceu na Inglaterra por volta do século XVIII, onde teve a matriz energética as máquinas de fiar, tear mecânico, máquina a vapor. É importante ressaltar que este momento é considerado

uma transformação no caráter do trabalho onde ocorreu essa ruptura entre o trabalho de um lado e capital e meios de produção de outro.

Posteriormente houve a segunda revolução industrial ocorreu no século XIX, onde ocorreu a troca da matriz energética para petróleo, água e urânio. Neste momento surge o fordismo e taylorismo. O fordismo se define como um sistema de produção de massa, linha de produção, montagens semiautomáticas, possibilitando pelos investimentos para desenvolvimento de maquinários e instalações industriais. Em contrapartida, o taylorismo consiste no sistema de gestão do trabalho que busca aumentar o rendimento do trabalhador com técnicas científicas. Diante disso, o que se percebe que o trabalho nas plataformas digitais traz uma nova organização produtiva que está à baila esses dois tipos de sistema que irão incorporar a nova sistemática de controle da atividade laboral, além de buscar a eficiência.

Cabe ressaltar que os autores (CAVALCANTE; SILVA, 2011, p. 4) afirmam que a revolução industrial foi mais que desenvolvimento dos mecanismos tecnológicos aplicados à produção, uma vez que foi firmado o sistema capitalista, houve um crescimento na produção do trabalho, além de fomentar novos modelos políticos e uma nova visão do mundo, tanto que houve a divisão da sociedade humana em duas classes opostas: a burguesia capitalista e o proletariado.

No meado do século XX, após 1950 e da segunda guerra mundial sucedeu a terceira revolução industrial ou também chamada a revolução informacional que trouxe a oportunidade de ser utilizado como matriz energética a energia hidrelétrica, nuclear, renováveis e a energia proveniente de combustíveis fósseis que continuam por ser fonte de energia nesta fase da revolução.

Mas, é importante ressaltar que neste ínterim houve o processo de globalização que consiste em ser um processo de integração político e econômico que abrange o mercado mundial pelos avanços dos meios de transporte e comunicação.

A partir do início do século XXI, após 2011, ocorreu a quarta revolução industrial ou também chamada Indústria 4.0 que consiste o desenvolvimento das inteligências artificiais e enorme capacidade de processamento de dados em tempo real. Tanto que temas como privacidade individual dos usuários, segurança dos dados, desigualdade, poder de grandes empresas de tecnologias são recorrentes em meio a esta fase da revolução.

Com a evolução da tecnologia, dos meios de comunicação, de aplicativos de comunicação como orkut, msn messenger e de sistemas tecnológicos no mundo moderno nasce um novo conceito no sistema econômico capitalista que vem ser a economia digital, a qual se utiliza a implementação da tecnologia, com a internet e dispositivos digitais na produção, para realizar atividades econômicas seja a comercialização, distribuição de produtos e serviços em escala global através da internet.

Este novo conceito de economia digital consiste é uma nova onda de novos negócios que utilizam a internet para conectar consumidores provedores de serviços para trocas do mundo físico. Ou seja, é um novo tipo de negócio onde tem a simbiose entre o comércio e o mundo digital, como preleciona o autor (SLEE, 2017, p. 21). Ademais, a tecnologia tem transformado a vida dos indivíduos por fornecer informações de forma instantânea e vai redesenhar as arcaicas regras e instituições em frente a tecnologia.

Para o autor (SLEE, 2017, p.22) acredita que a economia de compartilhamento ou ou *sharing economy* tem como objetivo auxiliar pessoas vulneráveis a montar o próprio negócio, ou seja, o microempreendedor ter o seu próprio negócio. Mas, para o autor acima mencionado acredita que o aspecto positivo é que esta economia advinha de uma sociedade de troca pode ser uma opção de alternativa sustentável para comércio de grande circulação. Mas, em contrapartida o aspecto negativo é que o mercado sedento por capital faz que empresas de grandes marcas desempenham o papel voraz para continuar manter a lucratividade e consolidar a marca no mercado. Pois, o que deve ser enfatizado é como principal ideia do referido autor acima é o compartilhamento de dados em uma comunidade.

Para o autor subdivide em economia compartilhada também pode ser chamada *on demand economy* para o autor (SLEE, 2017, p.24) que o negócio é aquele que utiliza as plataformas digitais para conectar consumidores e prestadores de serviços. Ainda pode dividir a atuação destas plataformas quanto ao seu público-alvo definir em plataformas de conexão de grupos pequenos de compartilhamento com perspectiva comunitária.

Deve ser mencionado que a *gig economy* é uma categoria da economia compartilhada e se divide em duas: *on demand* (trabalho sobre demanda de aplicativos) e *crowdwork* (utiliza a atividade intelectual do ser humano). Mas, também deve se mencionar o fenômeno da uberização ou indústria 4.0 que houve a proliferação das plataformas digitais que conectam os trabalhadores as oportunidades de trabalho fornecendo uma maior flexibilidade e autonomia ao trabalhador.

Como discorre o autor (MORAIS, 2025, p. 131) que a globalização do trabalho na era digital veio para colocar nas gavetas da história do passado do trabalho humano manual e desafia novas especialidades e habilidades técnicas, um novo modelo de trabalho e novas regulações e as plataformas digitais vieram nesse sentido. Portanto, é importante definir o conceito das plataformas digitais que são programas de software baseado na internet onde irá conectar usuários e prestadores de serviço para a realização de troca de informações, criar um valor em um ambiente virtual, interações presentes em redes sociais, aplicativos entre outros.

Também traz a necessidade de pontuar as principais características das plataformas digitais que são a intermediação de grupos, efeito de rede quanto mais pessoas, mais valiosa a rede se torna, a plataforma cresce sem utilizar mais custos, usa da forma intensa de dados, precarização e flexibilização do trabalho, rede de multidão, relação de trabalho com ou sem lazer, fronteiras pouco definidas entre o pessoal e emprego e causal, inovação constante.

Mas, deve haver o fomento ao debate quanto o processo de uberização do trabalho quanto a fragmentação, informalização, sem vínculo formal de emprego, desafios quanto aos direitos trabalhistas devido a economia ser fluída, regulação e proteção social para haver uma inovação e flexibilidade na realidade desses trabalhadores de aplicativos na Amazônia.

Neste caso, o trabalho digital deve objetivar na proteção hermenêutica de proteger o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana. Assim é possível visualizar novos paradigmas de trabalho na era digital, tais como: a subordinação algorítmica, dependência econômica, teletrabalho e hiperconexão.

O primeiro paradigma é a subordinação algorítmica que consiste em ser o processo de ordem, gerenciamento e fiscalização de trabalhadores por algoritmos ou plataformas digitais em mudança da chefia humana de forma tradicional, pois se manifesta de avaliação contínua, punições ou suspensões automáticas, a gamificação, vigilância constante, controle de programação e direção do trabalho, sob a ótica da subordinação jurídica.

O segundo é a dependência econômica do trabalhador que depende da plataforma, mas não possui o vínculo normal de trabalho, portanto, sem direitos trabalhistas 13º salário, férias, seguridade, direito ao contraditório e ampla defesa.

E, por fim, o teletrabalho que é regulado na CLT nos dispositivos 75-A até 75-B devido a atualização da Lei nº 14.442/2022 e a hiperconexão é o estado constante de uso excessivo de tecnologia e disponibilidade, gerando fluxo ininterrupto de informações, produção massiva de

dados e diminuição de vínculos reais, além de não fazer ter a distinção entre tempo de trabalho e não de trabalho.

Portanto, é importante ressaltar que com o uso da tecnologia ou da própria inteligência artificial pode ser usada com a intenção de requalificar novas tarefas e criar novas funções substituindo de forma progressiva as formas de trabalho tradicionais (emprego formal) devido as revoluções tecnológicas, consoante o autor (MORAIS, 2025, p. 131).

Ademais, cabe adicionar a este debate de trabalho e tecnologia a classificação das dimensões de direitos humanos que conforme o autor (BARRETO, 2018, p. 50) enuncia que é um conjunto de direitos institucionalizados em um determinado momento histórico, com características similares e um valor comum. Tanto que o referido autor coloca há pacificação doutrinária sobre as três dimensões podem ser identificadas da seguinte maneira: a primeira dimensão se identifica os direitos da liberdade, como direitos civis e políticos, já na segunda dimensão são os direitos da igualdade, por exemplo os direitos sociais, econômicos e culturais e a terceira dimensão são os direitos da fraternidade, para exemplificar os direitos difusos, dos povos, da humanidade (consumidor, ambiente, desenvolvimento).

Para o autor (SILVA, 2024, p.11) traz como conceito que os direitos fundamentais são consagrados em um determinado Estado, pois são construções jurídicas que tem uma finalidade de execução direta e tem por objetivo de resguardar os bens mais especialmente preciosos para a vida. Pois, cada direito que esteja nos catálogos constitucionais ou declarações de direitos que foram construídos ao longo do momento histórico irão salvaguardar os direitos e os bens jurídicos como uma resposta típica, caso haja ameaça a tais bens.

Diante disso, a formação dos direitos fundamentais é um processo constante com a evolução da realidade e com os desafios que a cada dia é posto a realidade dos desafios, pois há alguns direitos mais antigos que se transformam e ganham novas dimensões e faculdades. Mas, também há outros direitos que surgem, direitos inteiramente novos, nunca pensados ou imaginados antes, como por exemplo o direito a neutralidade, direito ao esquecimento, direito à proteção contra a desinformação entre outros novos direitos com base na Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital publicada no ano de 2021, conforme o autor (SILVA, 2024, p. 11) preceitua. Ainda, o mesmo escritor compara os direitos fundamentais a seres organismos vivos que nascem, vivem, desenvolvem-se e alguns casos decai ou mesmo esses direitos perecem ou mesmo diminui o grau de importância destes.

É importante ressaltar nesta pesquisa que o autor (SILVA, 2024, p. 12) traz à tona o debate do alargamento dos direitos fundamentais segundo a sua concepção, uma vez que clássica divisão dos direitos fundamentais consiste na primeira, segunda e terceira dimensão apenas. Para este autor acima mencionado aduz que há o alargamento do catálogo de direitos humanos para a existência da quarta e quinta dimensão, uma vez que acredita na evolução dos direitos fundamentais surgiu nas décadas de 1970-1980 já que houve a consagração do direito ao ambiente em diversos diplomas internacionais e nacionais.

Portanto, a quarta dimensão ou também conhecida como a geração verde consiste na apoteose do direito ambiental em diversos diplomas legais, pois cabe a cada ser humano tem o direito subjetivo a um ambiente de vida saudável e se pauta no princípio da justiça intergeracional que consiste que as gerações atuais têm o dever de manter a integridade ecológica do planeta para a sustentação da vida das gerações futuras. Tal princípio mencionado advém do princípio de desenvolvimento sustentável.

Por fim, para o autor (SILVA, 2025, p. 12) ao falar em direitos da quinta dimensão que se destaca direitos fundamentais para o universo digital. É necessário trazer a discussão à tona de como os processos tecnológicos impactam na vida das pessoas e de que forma enquadrar de forma normativa as novas realidades, pois houve a criação de novos direitos, tais como: direito à privacidade, à identidade genética (cada pessoa é única e irrepetível), ao esquecimento e o direito a desligar (o trabalhador tem o direito de ter momentos familiares em relação ao tempo de trabalho).

Diante disso, o que pode verificar que houve uma evolução dos direitos fundamentais e por consequência o aumento, ou melhor, o alargamento do catálogo destes direitos já que a realidade jurídica está em constante modificação, ainda mais nesta era tecnológica. O que deve ser mencionado que o ser humano está inserido no âmbito do tempo e espaço, e ao colocar em debate a era digital os indivíduos estão imersos neste ambiente virtual tanto no ambiente físico, bem como cada vez mais está enraizado a tecnologia na vida diária das pessoas. Pois, neste âmbito, as pessoas podem interagir, trabalhar, realizar negócios através da internet, bem como as grandes empresas também utilizam da tecnologia para difundir as mercadorias, prestações de serviços.

Portanto, para o autor o alargamento do catálogo dos direitos humanos consiste em que há diversas e novas situações, tendo a formação e evolução a partir da construção teórica dos direitos fundamentais, com abordagem da consagração do princípio da dignidade da pessoa

humana. Por fim, o conceito dos direitos fundamentais e o decorrer do processo evolutivo estabelece um processo de reconhecimento das projeções jurídicas elementares e atores sociais.

Mas, também cabe esclarecer que esse alargamento do catálogo dos direitos humanos há duas fragilidades, uma vez que o novo direito deve se alinhar a proteção constitucional de forma material, ou seja, com fulcro o princípio da dignidade da pessoa por se tratar em ser um direito pessoal, político ou social. Também passa pelo o teste de fundamentalidade que consiste se aquele direito passar por um processo analítico para verificar se pode ser classificado como direito fundamental, já que diante disso, é visto dois aspectos quanto a posição e conteúdo da norma. Uma vez que avalia se esse novo direito está inserido no rol dos artigos 5º, 6º, 7º da Constituição Federativa do Brasil (CRFB/1988) ou advém da cláusula de abertura do artigo 5º, § 2º, da CRFB/1988.

Mas, cabe ressaltar que para o autor (SILVA, 2025, p. 12) expõe a teoria do choque dos novos direitos com os direitos pré-existentes em um ordenamento jurídico. Pois, caso seja feita uma comparação onde se tem direitos já existentes orbitando no universo e outros novos direitos começam a gravitar na mesma ordem jurídica, já que os direitos constitucionalizados não estão sozinhos sistema jurídico e cada novo direito pode adquirir uma proteção constitucional e implicará restrições para os direitos pré-existentes no quadro normativo jurídico podendo haver um choque entre eles.

Tanto que neste âmbito do direito do trabalho tecnológico, tem como novos direitos sociais na economia digital, tais como: o direito a desconexão, a discriminação algorítmica, proteção de dados e igualdade salarial.

Primeiro, quanto ao direito a desconexão consiste que o trabalhador não realiza atividades fora do horário da jornada de trabalho por questão de recuperação física e mental, a não exploração ilimitada da força de trabalho em período on-line. Outro novo direito é a não discriminação algorítmica que os algoritmos podem ser programados para reproduzir preconceitos históricos contra mulher, idoso, negro entre outros. Diante disso, pauta-se em haver uma revisão humana e transparência nos critérios de decisão. O direito a proteção de dados quanto ao tratamento de dados pré e pós-contratual com base no princípio da necessidade de que os dados sejam coletados, utilizados e armazenados pelas empresas com apenas uma finalidade pretendida e o princípio da minimização os dados devem ser limitados para realização de suas finalidades. E, o direito de igualdade salarial entre homens e mulheres, mas deve

considerar como critério de governança corporativa com base na lei nº 14. 611/2023 por ser uma inovação legislativa.

Logo, a principal crítica quanto aos novos direitos da economia digital é que trabalhadores fiquem sem direitos fundamentais trabalhistas, sem direito ao contraditório e ampla defesa, sem decisão de participação nas decisões estratégicas.

Portanto, ao retomar a discussão quanto aos trabalhadores de plataformas sob a perspectiva de direito do trabalho estes já incluídos como trabalhador autônomo, remunerado por tarefa, sem jornada ou remuneração. Mas, possui a seguinte simbiose é um trabalhador que adere a plataforma digital, será aquele segundo os ditames da definição clássica conforme a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ou se será considerado como trabalhador autônomo. Ainda assim, cabe mencionar que este trabalhador assume os riscos do negócio (exemplo: troca de pneu, alinhamento e balanceamento do carro), não mantém a relação de trabalho com direitos trabalhistas e previdenciários e por consequência não tem acesso a tais direitos mencionados acima.

Desta forma deve ser destacado a característica de informalidade e precarização do trabalho com jornadas de trabalho extenuantes de modo on-line e de vinculação ao aplicativo da plataforma digital, como é visto na realidade amazônica.

Outros pontos que também devem ser elencados que os trabalhadores de aplicativos carecem é a ausência de direitos trabalhistas fundamentais (férias remuneradas, 13º salário, FGTS, seguro-desemprego, acidentes de trabalho), a falsa autonomia pois apesar que haja a flexibilidade e independência é um meio de mascarar a subordinação aos algoritmos da empresa (que controlam a jornada, remuneração e avaliação do serviço), a subordinação algorítmica não é realizada por humanos, mas pelos próprios algoritmos que impõe penalidades (recusa de chamadas, baixo desempenho ou descumprimento das regras rígidas da plataforma), remuneração insuficiente e risco financeiro (o trabalhador assume os riscos da manutenção do equipamento (carro, motor, combustível) incidindo sobre a renda que aufere e ainda tem que descontar as despesas, jornadas excessivas consiste em bater metas com longas jornadas de trabalho sem um limite legal de descanso colocando em risco a saúde do trabalhador, insegurança previdenciária a maioria dos trabalhadores não contribui para a previdência social, deixando desamparado na doença, invalidez ou velhice. Outra questão é a invisibilidade jurídica que há o empasse do reconhecimento do vínculo empregatício por ser reconhecido pelos tribunais de piso e quando há as decisões nos tribunais superiores decidem sobre a autonomia

deste trabalhador. Além de ser também um do ponto primordial é a falta de diálogo e representatividade sindical, pois há uma dificuldade de negociação coletiva e organização social para reivindicar melhores condições com as empresas por parte desses trabalhadores localizados na cidade de Belém/Pa.

Por fim, cabe mencionar e acrescentar na presente pesquisa a evolução das declarações digitais que fornecem embasamento no ordenamento jurídico internacional que iniciou com John Barlow, em 1996 com a Declaração de Independência do Ciberespaço, onde há o conflito entre a legislação de comunicação e a primeira emenda da Constituição Americana. É importante frisar que para John Barlow entende que no ordenamento jurídico internacional a internet é um espaço, onde o Estado não deve haver regulamentação. Posteriormente, há Declaração da Liberdade da Internet em 2012, onde os governantes não devem intervir e em 2014/2015 há Declaração Africana e Italiana que introduz proteção aos direitos e liberdades digitais.

No ordenamento jurídico brasileiro, os direitos digitais são regulados pelas principais legislações, tais como: o Marco Civil de 2014, Lei Geral de Proteção de Dados, Código Penal em relação aos crimes digitais, Lei Carolina Dieckmann e marco legal dos Startups.

## 3. Da sustentabilidade social no contexto amazônico e a proteção previdenciária aos trabalhadores de aplicativos digitais

O desenvolvimento sustentável é um modelo de crescimento que supre as necessidades humanas sem esgotar os recursos naturais para futuras gerações de forma que equilibre as pilastras ambientais, econômicos e sociais, conforme preleciona o relatório Nosso Futuro Comum em 1987 (LOURENÇO; CARVALHO, 2013, p. 11). A palavra sustentabilidade advém da palavra "*sustentare*" ou sustentar, manter-se, conservar-se, equilibra-se. Para o autor (BOFF, 2015, p. 32) afirma que sustentabilidade provém de que não haja o desgaste do planeta Terra quanto ao seu ecossistema.

Para o autor (FOLADORI, 2002, p. 104) a sustentabilidade tem um critério tridimensional que aborda a sustentabilidade da perspectiva social, econômica e ecológica. Essa tridimensionalidade abrange diversos setores. Logo, a conceituação da sustentabilidade ecológica é o equilíbrio e manutenção dos ecossistemas, uma conservação das espécies e

adaptação dos impactos externos, ou seja, é a conservação da natureza que é externa ao homem conforme prelecionado por (FOLADORI, 2002, p. 105).

Ademais, segundo a ótica do autor acima mencionado a sustentabilidade econômica está limitado ao crescimento econômico e eficácia produtiva, além de substituir os recursos naturais não renováveis por renováveis, mas tal conceito evoluiu. E, por fim o último fundamento é a sustentabilidade social tinha por conceito até a década dos anos 90 o incremento populacional e pobreza. Pois, a sustentabilidade social irá incluir elementos elencando aspectos sociais na discussão de desenvolvimento sustentável, de acordo com (LOURENÇO; CARVALHO, 2013, p. 10), como por exemplo os recursos humanos internos e população externa, questões macrossociais. Ao observar o critério de recursos humanos internos deve levar em consideração o humano dentro de uma organização na gestão de pessoas e emprego da força utilizando os subcritérios estabilidade de emprego, práticas de emprego, saúde e segurança e desenvolvimento de capacidades.

Na presente pesquisa há o elo entre o trabalho desempenhado nas plataformas digitais e o desenvolvimento sustentável social, uma vez que nos critérios quanto a gestão da força de trabalho as empresas devem atingir e prover aos seus empregados com empregos consistentes, ou seja, o trabalho temporário é um dos critérios que proporciona baixos salários, falta de acordos contratuais e ausência de benefícios tanto trabalhista como previdenciário para os trabalhadores. Outros critérios são a prática de emprego que são práticas de disciplina e segurança, contrato de trabalho, equidade na contratação e a saúde e segurança do trabalho dos empregados, bem como a medida de prevenção. Por fim, o outro critério é o desenvolvimento de capacidades que irá desenvolver novas habilidades, novos produtos e processos.

Ademais, quanto ao critério de população externa segundo os autores (LOURENÇO; CARVALHO, 2013, p. 23) tem o enfoque que a sustentabilidade focaliza o impacto entre da organização em três subcritérios: capital humano, produtivo e comunitário. O primeiro critério consiste à capacidade do trabalho de proporcionar aos indivíduos um ganho que possa abranger aspectos como a saúde, bem-estar psicológico, treinamento e desenvolvimento. O segundo critério é o capital produtivo envolve recursos e a infraestrutura que um indivíduo necessita para manter uma vida produtiva e o terceiro critério é o capital comunitário as iniciativas da organização e apoio a projetos sociais e a comunicação com outras instituições, estabelecendo uma relação de rede de confiança, reciprocidade e suporte entre ambas entidades.

Logo, é possível perceber que o conceito de desenvolvimento sustentável se estende aos trabalhadores de plataformas uma vez que se encaixam nos critérios de recursos humanos internos e população externa definidos como indicadores de sustentabilidade social na realidade amazônica. Uma vez que tais critérios acima expostos tem por objetivo a necessidade de fomentar o crescimento econômico, proteção ambiental e a justiça social. Pois, através da sustentabilidade social o que se almeja é ir em busca de uma melhor qualidade de vida, inclusão social e proteção dos direitos humanos valorização aqueles trabalhadores mais vulneráveis nesta região, o que não ocorre com os trabalhadores de aplicativos. Pois, já há fraqueza quanto o modo e execução do trabalho que é precário e informal desempenhado por estes, criando desta forma uma redoma de desigualdade social em volta dos trabalhadores de aplicativos digitais.

Ademais, não pode deixar de mencionar que os direitos previdenciários também são discutidos quando trata de trabalhadores de aplicativos digitais, uma vez como eles não possuem uma relação de trabalho não tem acesso a ter uma carteira de trabalho assinada, não integra a folha de pagamento e não integra de forma previdenciária. Como o sistema da previdência social é baseado no princípio da solidariedade que todos os indivíduos devem contribuir para ter acesso aos benefícios previdenciários, inclusive deve abranger os inativos, doentes e acidentados transmitindo a ideia de proteção social, cooperação mútua e justiça social.

É importante ressaltar que na Amazônia o retrato colocado no parágrafo acima é bem contundente quanto a realidade dos trabalhadores por aplicativos, uma vez que a não concretização da relação de trabalho irá influenciar no âmbito previdenciário destes trabalhadores e por consequência irá impactar na concretização dos direitos fundamentais seja no âmbito trabalhista quanto previdenciário. Uma vez que deve ser observado que no Estado do Pará a mobilidade é feita de forma intermodal seja por meio de embarcações pelos rios e furos existentes na cidade de Belém e demais regiões da Amazônia, além da via terrestre ser outro meio de transporte e bastante usado na região urbana amazônida na cidade de Belém/Pa. E, tendo em vista a grande dimensão e distância territorial desta região do estado do Pará é possível contrastar as desigualdades entre as regiões urbanas e rurais além de observar a informalidade desses trabalhadores presente nesta região amazônica.

Mas, na presente pesquisa o problema a ser enfrentado é o da não contributividade, uma vez que estes trabalhadores auferem renda para a manutenção de necessidades básicas humanas muitas vezes diárias, como de se alimentar, realizar o supermercado do mês, realizar pagamentos de despesas básicas entre outros. Ou, quando há contributividade, deste trabalhador de aplicativo caso contribua como microempreendedor o valor da contribuição pode ser 11%

sobre o salário-mínimo (plano simplificado) ou 20% sobre o rendimento real (plano normal, até o teto do INSS), pode requerer os benefícios auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão, aposentadoria por idade ou invalidez e a limitação não poderá pleitear por tempo de contribuição, desde que complete 15%.

Em contrapartida, caso este trabalhador de aplicativo contribua como autônomo pode ser 11% sobre o salário-mínimo (plano simplificado) ou 20% sobre o rendimento real (plano normal, até o teto do INSS), a aposentadoria pode ser por idade ou por tempo de contribuição, pode requerer todos os benefícios, inclusive auxílio-acidente, tem uma vantagem permite aumentar o valor da aposentadoria contribuindo sobre um valor maior que o salário-mínimo (até o teto).

Ademais, cabe mencionar e lembrar que o princípio do retrocesso social que as conquistas dos direitos fundamentais não podem recuar, é importante informar que práticas atuais não podem reduzir a rede de proteção já existente quanto ao direito do trabalho e previdenciário, pois algumas vezes o Estado se omite de tal atribuição e acaba por transferir os riscos ao indivíduo.

Além disso, é importante abordar que no Brasil há projetos de lei como o Projeto Legislativo nº 1.471/2022 que estabelece diretrizes para uma remuneração de trabalhadores que sejam motoristas de transporte remunerado privado individual de passageiros de aplicativos como a Uber e 99, pois trata da política nacional de mobilidade urbana e o Projeto Legislativo nº 5.929/2023 que visa regulamentar a atividade profissional de motoristas de aplicativos que objetiva regras de transparência, fornecimento de dados pelas plataformas e normas de segurança e defesa para os motoristas em processos administrativos, conforme informações contidas no site da (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026).

Portanto, conclui-se que na perspectiva trabalhista que a relação de capital e trabalho evolui com as inovações, mas o objetivo primordial é blindar o trabalhador contra abusos e discriminação estrutural seja a humana e algorítmica. Quanto a perspectiva previdenciária, a não contributividade caso o trabalhador de aplicativo não coopere com a previdência social, a sociedade é prejudicada, bem como o Estado deixa de arrecadar mais recursos financeiros com esta falta de contribuição.

Logo, sugere-se que os trabalhadores de aplicativos sejam vistos a partir da ótica da vulnerabilidade social. E, a recomendação central é que o trabalhador de aplicativo seja enquadrado em uma categoria específica com contribuição facilitada via aplicativo do meu

INSS, que possa recolher a previdência como microempreendedor para que possa contribuir com a percentagem no valor da contribuição de 11% sobre o salário-mínimo (plano simplificado) ou 20% sobre o rendimento real (plano normal, até o teto do INSS). Sob o viés do Estado Brasileiro poderá arrecadar mais recursos aos cofres públicos e proporcionar um melhor acesso aos planos de benefícios previdenciários a estes trabalhadores por meio do aplicativo meu INSS, desta forma beneficiando não apenas aos trabalhadores mas ao próprio Estado, além de estender e colocar em prática a visão da justiça social e alcançar o maior número de pessoas que possam não ficar na informalidade no âmbito trabalhista, previdenciário e induzir a circulação de renda na região da Amazônia, mas propriamente na cidade Belém, no estado do Pará.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:


ALEGRE, Adonis Martins. **Os novos paradigmas das relações de trabalho na era digital: desafios da subordinação algorítmica, teletrabalho e a proteção de dados no cenário jurídico contemporâneo.** Publicado em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-novos-paradigmas-das-relacoes-de-trabalho-na-era-digital-desafios-da-subordinacao-algoritmica-teletrabalho-e-a-protecao-de-dados-no-cenario-juridico-contemporaneo/5460074441 . Acesso em: 28/04/2026.

BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. **Coleção Sinopses para concursos**. Editora Juspodivm. 8ª edição. Volume 39. 2018. p. 50.

BOOF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é e o que não é**. Editora Vozes. 4ª Edição. Petrópolis. Rio de Janeiro. 2015.

CAVALCANTE, Zedequias Vieira; SILVA, Mauro Lins Siqueira da. **A importância da revolução industrial no mundo da tecnologia.** In: VII EPCC – Encontro Internacional de Produção Científica Cesumar. VIII. 2011. Anais Eletrônico do Encontro Internacional de Produção Científica Cesumar. Maringá. Cesumar. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**. Brasília, Distrito Federal. Disponível: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2411784. Acesso em: 28/04/2026.

FARIAS, Ítalo Melo de. **Algumas ponderações em torno da necessidade de limites ao alargamento dos direitos fundamentais.** Revista da Faculdade de Direito, Fortaleza, v. 37, n. 1, p. 55-69, jan./jun. 2016. p.

LOURENÇO, Mariane Lemos; CARVALHO, Denise. **Sustentabilidade social e desenvolvimento sustentável.** Race. Unoesc. v 12. n 1. p. 9-38. Jan/jun 2013.

MORAIS, Océlio J. C. **O futuro do Trabalho: ideas para um Direito Especializado na era da Inteligência Artificial.** 1ª edição. Maringá. Viseu 2025.

SLEE, Tom. **Uberização: a nova onda do trabalho precarizado.** Tradução de João Peres. São Paulo. Editora Elefante. 2017.

SILVA, Jorge Pereira da. **Direitos Fundamentais para o Universo Digital**. Editora Fundação Francisco Manuel dos Santos. Portugal. 2024. p. 11, 12.

# O HOMEM OBSERVA A PAISAGEM E A PAISAGEM O OBSERVA: UMA ABORDAGEM FENOMENOLÓGICA DO DIREITO À PAISAGEM A PARTIR DA ARTE *IN VISU*

*Man observes the landscape, and the landscape observes him: a phenomenological approach to the right to landscape based on in visu art.*

**Fabiane A. Fabricio Bórnia**[1]

Faculdade de Arquitetura, Artes e Ciências – UNESP

**Norma Regina Truppel Constantino**[2]

Faculdade de Arquitetura, Artes e Ciências – UNESP

DOI: https://doi.org/10.62140/FBNC386009332

**Sumário:** 1. Paisagem, a estética e a fenomenologia. 2. Relação homem-paisagem-homem. 3. Arte *in visu* e antagonismos. 4. Direito à paisagem, sujeito de direito e a ética do habitar.

**Resumo:** Este artigo propõe uma reflexão interdisciplinar sobre a paisagem a partir da estética e da fenomenologia, com base nas contribuições de Jean-Marc Besse. A paisagem é compreendida não como mero cenário ou objeto de contemplação, mas como experiência vivida, relacional e histórica, que integra elementos naturais e culturais em constante interação. Essa abordagem rompe com visões reducionistas e fragmentadas, defendendo a paisagem como um macrossistema orgânico e multidimensional, que inclui tanto a biosfera quanto a história, e cuja compreensão exige humildade epistemológica e superação da dicotomia sujeito–objeto. O estudo analisa a relação homem-paisagem-homem, desde os vínculos de dependência no período paleolítico até os desafios contemporâneos de equilibrar produção e preservação. Destaca-se que o ser humano é o principal agente transformador da paisagem, e que sua ação

[1] Aluna Especial do Curso de Mestrado em Arquitetura da Faculdade de Arquitetura, Artes e Ciências da Universidade Estadual Paulista. Especialista em Gestão de Organizações Públicas pela Faculdade de Engenharia de Bauru da Universidade Estadual Paulista. Bacharelanda em Direito pelas Faculdades Integradas de Bauru. Bacharel em Serviço Social pela Instituição Toledo de Ensino. E-mail: fabiane.bornia@unesp.br https://orcid.org/0000-0002-0501-5063

[2] Professora Aposentada e Voluntária do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Mestrado e Doutorado da FAAC – Universidade Estadual Paulista – UNESP. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo -FAUUSP. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional de Assentos Humanos pela Universidade Estadual Paulista. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná. norma.rt.constantino@unesp.br https://orcid.org/0000-0002-8333-7092

pode gerar ciclos virtuosos de cuidado ou viciosos de destruição. Nesse contexto, a arte in visu surge como dispositivo privilegiado para revelar tensões entre apropriação e pertencimento, técnica e sensibilidade, como exemplificado nas obras "O Triunfo da Morte" (Bruegel) e "O Viajante sobre o Mar de Névoa" (Friedrich), que ilustram modos antagônicos de relação com o espaço: degradação e ruptura versus contemplação e reconexão. A pesquisa avança para o campo jurídico, discutindo o direito à paisagem como direito humano fundamental de terceira geração, vinculado à dignidade, à memória e à qualidade de vida. Propõe-se reconhecer a paisagem como sujeito de direito, deslocando-a da condição de objeto para a de interlocutora ética da vida social e urbana. Assim, a paisagem é entendida como núcleo vital de troca permanente entre ser e mundo, cuja proteção jurídica deve garantir não apenas sua preservação material, mas também a vivência sensível e transformadora das presentes e futuras gerações.

**Palavras-chave**: Direito à Paisagem; Fenomenologia; Jean-Marc Besse; História da Arte; Paisagem e Cidade.

**Abstract:** This article proposes an interdisciplinary reflection on landscape from the perspective of aesthetics and phenomenology, based on the contributions of Jean-Marc Besse. Landscape is understood not as a mere backdrop or object of contemplation, but as a lived, relational, and historical experience that integrates natural and cultural elements in constant interaction. This approach breaks with reductionist and fragmented views, defending landscape as an organic and multidimensional macro-system that includes both the biosphere and history, and whose understanding requires epistemological humility and the overcoming of the subject–object dichotomy. The study analyzes the man–landscape–man relationship, from ties of dependence in the Paleolithic period to contemporary challenges of balancing production and preservation. It highlights that human beings are the main transforming agents of landscape, and that their actions can generate virtuous cycles of care or vicious cycles of destruction. In this context, in visu art emerges as a privileged device to reveal tensions between appropriation and belonging, technique and sensitivity, as exemplified in the works The Triumph of Death (Bruegel) and Wanderer above the Sea of Fog (Friedrich), which illustrate antagonistic modes of relating to space: degradation and rupture versus contemplation and reconnection. The research advances into the legal field, discussing the right to landscape as a fundamental human right of the third generation, linked to dignity, memory, and quality of life. It proposes recognizing landscape as a subject of law, shifting it from the condition of object to that of ethical interlocutor of social and urban life. Thus, landscape is understood as a vital core of permanent exchange between being and world, whose legal protection must ensure not only its material preservation but also the sensitive and transformative experience of present and future generations.

**Keywords:** Right to Landscape; Phenomenology; Jean-Marc Besse; Art History; Landscape and City.

## 1. A paisagem, a estética e a abordagem fenomenológica de Besse

A paisagem tem sido elemento fundamental nos debates contemporâneos da arquitetura, do direito e das ciências humanas de modo geral, especialmente diante das crises

ambientais, urbanas e sociais que assinalam o mundo atual. Longe de constituir apenas um cenário visual ou um objeto de representação estética, a paisagem configura-se como experiência vivida, relacional e histórica, resultante da interação contínua entre o ser humano e o ambiente que habita.

Com vistas a trazer esse debate para o campo científico, o presente artigo propõe – por meio de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com enfoque interdisciplinar entre o Direito, a Filosofia e a Estética – a abordagem fenomenológica da paisagem, fundamentada na obra de Jean-Marc Besse e a partir da observação da arte pictórica como dispositivo analítico *in visu* para compreender como valores humanos se inscrevem no espaço e, reciprocamente, como a paisagem participa da experiência humana, visando principalmente à compreensão da experiência vivida da paisagem enquanto categoria jurídica e sensível.

Desse modo, com vistas a sustentar a tese subjacente à questão propositiva deste estudo – que consiste em investigar se a paisagem, enquanto experiência vivida, pode constituir-se como sujeito de direito – serão examinados os fundamentos estéticos da paisagem, a perspectiva fenomenológica desenvolvida por Besse, a relação homem-paisagem-homem, a arte *in visu* e as tensões decorrentes das formas de apropriação humana do espaço, o direito à paisagem, os pressupostos teóricos que permitem concebê-la como sujeito de direito e, por fim, a ética do habitar sensível, relacional e responsável como horizonte normativo para uma nova forma de coexistência entre humanidade e mundo vivido.

Antes porém, faz-se necessária uma consideração essencial ao modo de tratar e pensar o conhecimento. Morin (2016, p.21) em seu livro "O método I: a natureza da natureza" ressalta a importância de se reconhecer a necessidade da humildade epistemológica, principalmente no que diz respeito a fragmentação do conhecimento, do reducionismo e da separação rígida entre ciência, sociedade e pensamento.

> Eu estou cada vez mais convencido de que os problemas cuja urgência nos prende à atualidade exigem que nós nos desapeguemos dela para considerá-los em seu fundamento. Eu estou cada vez mais convencido de que nossos princípios de saber ocultam o que é vital conhecer nos dias atuais. Eu estou cada vez mais convencido de que a relação ciência-política-ideologia, mesmo quando ela não é invisível, permanece tratada de maneira indigente pela reabsorção dos dois outros termos num termo único que passa a ser considerado dominante. Eu estou cada vez mais convencido de que os conceitos dos quais nós nos servimos para conceber a nossa sociedade – toda sociedade – são

> mutilados e desembocam em ações inevitavelmente mutilantes. Eu estou convencido de que a sociedade antropossocial precisa se articular com a ciência da natureza e que essa articulação requer uma reorganização da própria estrutura do saber. Mas a amplitude enciclopédica e o radicalismo abissal desses problemas inibem e desencorajam. A própria consciência da importância dessas questões contribui, assim, para que nos desviemos delas.

Isso significa afirmar que não podemos conceber a paisagem a partir da soma das partes, muito menos de forma segregada, e ou, fragmentada. A paisagem se constitui de forma sistêmica, orgânica e multidimensional. Qualquer tentativa de se analisar a paisagem somente pela ótica da estética, implica em redução e mutilação de sua complexidade, de suas contradições, interdependências e incertezas.

Importante ressaltar que, na perspectiva do pensamento comum, a paisagem ainda é vista como estética, conceito esse que precisa ser atualizado e difundido, pois a partir do conhecimento desse novo modo de pensar a paisagem é que se poderá desenvolver ações adequadas ao propósito pretendido, de conceber a paisagem como instituição jurídica para estabelecer, afirmar e efetivar suas prerrogativas inerentes a um sujeito de direito.

> Paisagem refere, em sentido amplo, uma porção de natureza, uma parte da realidade natural, uma unidade diferenciada contendo os seres naturais no seu elemento próprio. Resguarda portanto a solidez de um conjunto, integrando nele os seus elementos e também todo o enquadramento vital. Um conjunto não idealizado, mas real, presente e, enquanto tal, visível e sensível, que se oferece à percepção. Compreende-se por isso que os teóricos da estética da natureza se preocupem em demarcar com nitidez as fronteiras entre a natureza estética e a objectividade das descrições da paisagem na sua fisionomia e tipologia, própria das ciências geográficas, das perspectivas de ordenamento territorial e das ciências da Terra. Por outro lado, procuram também resgatá-la da longa tradição que considerava a paisagem em função da arte, como vista através das descrições das artes, onde desempenhou o estatuto secundário, como paisagem pictórica, idealizada, retratada ou interpretada, fosse como fundo da representação artística ou como seu tema principal. Impõe-se uma categoria filosófica de paisagem natural, distinta das que são oferecidas pela ciência e da arte. (SERRÃO, 2004)

A paisagem do ponto de vista da estética limita a compreensão de suas características multidimensionais e orgânicas. Desse modo, ao se recorrer aos fundamentos e à análise de estruturas profundas, o conceito de paisagem ora será antropológico, ora será histórico, ora será cultural, ora será geográfico, ora será biológico etc. a depender da área de estudo, mas jamais poderá ser concebido como algo estanque e apartado de sua sistematicidade, organicidade e

multidimensionalidade, ou de forma indigente, sob o enfoque reducionista da ciência, ou da ideologia, ou da política. Estas três dimensões – ciência, ideologia e política – são interdependentes e complementares, portanto mutuamente influentes.

Morin (2016, p.22), ainda complementa que quanto a ele "... foram necessárias circunstâncias e condições excepcionais para que passasse da convicção à ação, ou seja, ao trabalho". Logo, a definição de paisagem por si só não se traduz em ação e consequente transformação. O conceito e a convicção devem vir acompanhados de ações integradas e organizadas, com gestão participativa entre as diversas áreas de representação da paisagem, sejam elas jurídicas, políticas, sociais, culturais, geográficas, ambientais, biológicas, culturais, econômicas e ou históricas, dentre outras.

Jean-Marc Besse concebe a paisagem como uma totalidade dinâmica, evolutiva e relacional, composta tanto por elementos naturais (relevo, vegetação, clima, hidrografia, fauna) quanto por elementos produzidos pela ação humana (edificações, estradas, atividades agrícolas e industriais). Esses componentes interagem continuamente por meio de fluxos de matéria, energia e informação, conferindo à paisagem uma temporalidade própria e uma organização espacial específica. Contudo, a paisagem não se reduz a uma realidade material objetiva: ela também é uma experiência fenomenológica, resultante do encontro concreto entre o ser humano e o mundo que o cerca. Assim, mais do que um objeto de observação ou uma representação mental, a paisagem é vivida pelos sentidos, pela emoção, pela memória e pela imaginação, constituindo-se como uma forma de participação no mundo. Nessa perspectiva, a paisagem apresenta simultaneamente uma dimensão material, histórica, cultural e sensível, sendo compreendida como uma realidade espacial organizada e, ao mesmo tempo, uma experiência existencial que revela a relação profunda entre o homem e seu ambiente. (BESSE, 2014, p.43)

Em resumo, a fenomenologia da paisagem mostra que ela não deve ser entendida como simples objeto diante de um sujeito observador, mas como acontecimento ontológico que dissolve a dicotomia sujeito–objeto. O horizonte, invisível e sempre em excesso, aparece como dobra do ser que impede qualquer fechamento do mundo em categorias fixas. Nesse processo, o "aqui" pessoal se abre para um meio vivo e inobjetivável, exigindo a perda de referências e a recusa do mapa. A paisagem, portanto, é uma experiência de desobjetivação e imanência participativa, em que o homem não está diante do mundo, mas imerso em sua pulsação rítmica. Assim, ela se revela como núcleo vital de troca permanente entre ser e mundo, instaurando uma abertura radical e dissolvendo fronteiras. (BESSE, 2014, p.43)

> De forma geral, somente a arte, como poema, e talvez a mística podem dizer essa experiência da paisagem ou, mais precisamente, dar a ver e a ouvir essa paisagem como experiência fundamental, originária, da convivência com o mundo. A arte não porque representaria a paisagem, mas porque mostra a paisagem, porque a faz chegar como tal à presença e, mais geralmente, porque faz aparecer o mundo enquanto mundo. (BESSE, 2014, p. 53)

A paisagem é, portanto, um macrossistema orgânico e multidimensional que inclui a biosfera e a história. A biosfera, onde há vida, por sua vez, inclui todos os biomas do planeta Terra, enquanto a história compreende cultura, ideologia, política, economia, relações sociais, memórias e transformações antrópicas. A paisagem é parte do homem e o homem parte da paisagem, ambos se constituem em vínculo contínuo, integrado e indissociável, engendrado pela experiência vivida.

## 2. A relação homem-paisagem-homem.

O homem é um ser gregário e sociável por natureza. Em princípio, quando ainda "era" parte do ecossistema e nele vivia inserido, relacionava-se somente com seu clã e com ele migrava de "caverna em caverna" (abrigos naturais), seguindo bandos de animais e buscando áreas com abundância de água e de vegetais e frutos comestíveis, principais fontes de sua alimentação. No período Paleolítico, a relação do homem caçador-coletor com a paisagem era de forte dependência já que sua sobrevivência dependia das condições climáticas e desses recursos naturais disponíveis. Já no período Neolítico, esse homem passou por profundas transformações e tornou-se um homem-produtor, pois descobriu a agricultura e a domesticação de animais, fixando-se em um território, formando aldeias, desenvolvendo técnicas como cerâmica e tecelagem e começando a interferir diretamente na natureza, modificando-a conforme suas necessidades. A partir então o homem evoluiu significativamente até a formação das sociedades, da criação do Estado, da evolução tecnológica e das alterações antrópicas, como são concebidas atualmente. Essa é razão pela qual, o enfoque majoritário deste trabalho recairá sobre o homem e sua relação com a paisagem em sua multidimensionalidade. Notoriamente, apesar de ainda ser considerado um homem-produtor, ele é um produtor altamente tecnológico e especializado e o principal agente transformador da paisagem, trazendo para os dias atuais um desafio recente, equilibrar produção e preservação dos biomas terrestres. (SALES, 2022, p. 53)

Por outro lado, o Estado contemporâneo, pessoa jurídica de direito público, revela acentuado nível de especialização, reproduzido pelo homem-produtor ou homem-massa, nos termos delineados por Ortega y Gasset, conforme excerto a seguir transcrito.

> Refiro-me ao maior perigo que hoje ameaça a civilização europeia. Como todos os outros perigos que ameaçam esta civilização, também este nasceu dela. Mais ainda: constitui uma das suas glórias; é o estado contemporâneo. Encontramo-nos, pois, com uma réplica do que no capítulo anterior se disse sobre a ciência: a fecundidade dos seus princípios empurra-a para um progresso fabuloso; mas este impõe inexoravelmente a especialização e a especialização ameaça sufocar a ciência. O mesmo acontece com o estado. (ORTEGA Y GASSET, p.117)

Destarte, a forma como o homem entende, se comporta e se relaciona com a paisagem, decorre desta condição social, que tem grande influência sobre a transformação antrópica desse ambiente, que por sua vez, a depender da degradação ou conservação, impacta obrigatoriamente e diretamente na aceleração ou desaceleração das transformações naturais, gerando um ciclo virtuoso ou vicioso, perpetuado na relação homem-paisagem-homem. Assim, entender as necessidades e o comportamento humano, principalmente sob o aspecto da inserção deste na paisagem da qual vivencia, torna-se fundamental para a compreensão das dinâmicas sociais e ambientais contemporâneas, uma vez que é dessa interação, fortemente influenciada pelo Estado, que emergem tanto os processos de transformação do espaço quanto as próprias condições de existência e reprodução da vida em sociedade.

> Nas sociedades de mamíferos, desenvolvem-se, simultaneamente, as duas tendências, sendo uma de fraternidade/solidariedade (que predomina face ao perigo exterior), a outra, de concorrência/conflito (que predomina para a apropriação do alimento, das fêmeas e da autoridade). A partir disso, é uma relação complexa, ou seja, complementar, concorrente, antagônica e incerta que, nos animais superiores, se constitui entre o princípio de exclusão e o princípio de inclusão, e essa relação oscila entre o egoísmo feroz de cada um para si e o sacrifício de si pelo filho, o grupo, a sociedade. As consequências mais egoístas do princípio de exclusão encontram-se "normalmente" inibidas na relação de inclusão, especialmente na relação parental. Mas, mesmo na relação parental mais dedicada, pelo menos até nos primatas inferiores, a inclusão atenua-se ou cessa quando a progenitura se torna adulta. Aliás, as solidariedades mais incluídas podem ser, subitamente, varridas por uma desinibição do egoísmo; condições de stress, de fome, de domesticação desinibem o egoísmo furioso: comem-se os próprios ovos, devoram-se os seus recém-nascidos. Assim, a relação mais biologicamente "sagrada", que liga os seres no seu *genos* comum, pode ser abolida e profanada. (MORIN, 2015, p. 195)

Em síntese, Morin evidencia que a condição do sujeito é ontologicamente ambivalente, pois se funda na tensão permanente entre exclusão e inclusão, abrigando, simultaneamente, impulsos de destruição e de solidariedade, os quais se atualizam conforme as condições históricas, sociais e ambientais em que o homem está inserido — ambivalência esta que se projeta diretamente sobre a paisagem, ora como força de devastação, ora como potência de cuidado e pertencimento

> Os complexos de Caim, Rômulo, Édipo, mergulham nas profundezas ontológicas primeiras do princípio de exclusão que funda a qualidade do sujeito. Nesse sentido, todo ser vivo traz potencialmente não só a "morte do outro" (de onde a luta, a predação, a manducação generalizada no âmago da natureza), mas também o assassínio do filho, do pai, do irmão. Inversamente, a mesma qualidade de sujeito traz consigo a potencialidade do sacrifício pelos seus; pais, filhos, esposa, irmã, irmão, horda, clã. Podemos dizer até que, nos momentos oblativos em que o ser se projeta para fora de si, em *ex-stase*, o princípio de exclusão encontra-se suspenso... (MORIN, 2015, p. 196)

Em Humano, Demasiado Humano, Nietzsche (2005 – p. 142), no capítulo que trata dos "sinais de cultura superior e inferior", faz uma distinção sobre dois tipos de homem, o cativo e o de espírito livre. O homem cativo é aquele que tendo recebido educação rígida, com base em preceitos e dogmas, viverá a rota que lhe foi traçada pelas instituições (família, estado, religião, cultura etc.) que o moldaram. A esse indivíduo não cabe questionar valores de qualquer espécie, pois a nobreza de seus atos está em existir de acordo com seus hábitos e pela fé que alimenta suas razões morais. No que diz respeito ao homem de espírito livre "Ele é a exceção, os espíritos cativos são a regra; estes lhe objetam que seus princípios livres têm origem na ânsia de ser notado ou até mesmo levam à inferência de atos livres, isto é, inconciliáveis com a moral cativa." (NIETZSCHE, 2005, p. 143)

Obviamente, a questão aqui não trata de viver com base em valores morais ou fé, trata de não se ter feito tal escolha conscientemente, trata de elevar a fé a um patamar em que há possível ausência de razão. Para Nietzsche (2005, p. 143), pouco importa se "os espíritos livres estão certos, então aqueles cativos estão errados", também "pouco interessando se os primeiros chegaram à verdade pela imoralidade e os outros se apegaram à inverdade pela moralidade." Toda a questão decorre de como os espíritos cativos são induzidos e manejados, do ponto de vista do utilitarismo, a desenvolver determinado comportamento com vistas a manutenção de estruturas de poder, principalmente daquelas de interesse do Estado e de seus representantes. Nesse sentido, da "utilidade" do espírito cativo, o Estado se apropria dessa "inconsciência

coletiva", para conduzir a sociedade a um estado de inércia, diante de questões sobre as quais se deveriam refletir e atuar, principalmente no que diz respeito aos círculos viciosos de degradação da paisagem.

Desde então, o Estado, diante das catástrofes que ele mesmo gerou, se vê obrigado a criar normas e legislações de controle e intervenção, como forma de retomar a ordem anteriormente estabelecida e minimizar os prejuízos sociais. Assim, ao mesmo tempo em que institui políticas públicas para equalização da problemática social, econômica e política, remanescente, inclusive, da degradação da paisagem (gentrificação, desmatamento, poluição, doenças, etc.) e que afeta diretamente as classes sociais vulneráveis, cria dependência desses segmentos sociais, já que não é capaz de conceber, propor e efetivar políticas públicas estruturantes e integradas com vistas a dar solução, ou ao menos minimizar, as disfunções socioeconômicas e políticas que inviabilizam a habitação sensível, relacional e responsável.

René Guénon, em seu livro "La crise du monde moderne." (1929), denuncia a ruptura com princípios tradicionais e a ascensão de um modelo civilizatório fundamentado no individualismo e na materialidade, no qual o desenvolvimento técnico e científico ocorre dissociado de valores superiores, contribuindo para a perda de sentido, de unidade e de equilíbrio entre o homem, a sociedade e a natureza, impactando obviamente sobre a paisagem.

> Ce qui ne s'était jamais vu jusqu'ici, c'est une civilisation édifiée tout entière sur quelque chose de purement négatif, sur ce qu'on pourrait appeler une abscence de príncipe; c'est là, précisément, ce qui donne au monde moderne son caractere anormal, ce qui em fait une sorte de monstruosité, explicable seulement si on le considere comme correspondant à la fin d'une période cyclique, suivant ce que nous avons expliqiué tout d'abord. C'est donc bien l'individualisme, tel que nous venons de le définir, qui est la cause determinante de la déchéance actuele de l'Ocident, par là même qu'il est em quelque sorte le moteur du développement exclusif des posibili tés les plus inférieures de l'humumanité, de celles dont l'expression n'exige l'intrvention d'aucum élément suprahumain, et qui même ne peuvent se déployer complétement qu'em l'absence d''um tel élément, parce qu'elles sont à l'extrême opposé de toute spiritualit´et de toute intellectualité vraie. (GUÉNON, 2022, p.79)[2]

[2] Tradução: O que nunca se havia visto até aqui é uma civilização edificada inteiramente sobre algo puramente negativo, sobre aquilo que se poderia chamar de uma ausência de princípio; é exatamente isso que confere ao mundo moderno seu caráter anormal, o que faz dele uma espécie de monstruosidade, explicável somente se o considerarmos como correspondente ao fim de um período cíclico, conforme explicamos inicialmente. É, portanto, de fato o individualismo, tal como acabamos de defini-lo, que constitui a causa determinante da decadência atual do Ocidente, pelo fato mesmo de ser, de certo modo, o motor do desenvolvimento exclusivo das possibilidades mais inferiores da humanidade, daquelas cuja expressão não exige a intervenção de nenhum

A realidade contemporânea é preocupante e desafiadora, pois evidencia uma contradição intrínseca entre o avanço tecnológico e científico e o agravamento de crises sociais, ambientais e éticas, revelando a incapacidade das estruturas vigentes de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e equitativo.

> A era da sociedade digital, tempo de tecnologias avançadas como a AI (*Inteligence Artificial*), IoT (Internet das Coisas) e de descobertas científicas que beneficiam a saúde humana, é também tempo de guerras por disputas de territórios (grupos paramilitares e Haiti, Hamas/Gaza e Israel, Rússia e Ucrânia, China e Irã, Azerbaijão e separatistas armênios, Níger, Gabão etc.), tanto no campo geográfico, como no ideológico (religião, política, cultura, economia etc.). Segundo a publicação do balanço militar 2024 do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS) este decênio passou a ser considerado mais perigoso, colocando o mundo e a sobrevivência humana em risco, devido ao "ambiente de segurança altamente volátil". A tendência é que a situação se mantenha pelos próximos anos e que os gastos militares mundiais, que já aumentaram 9% em 2023, somando US$ 2 trilhões (dois trilhões de dólares), cresçam ainda mais em 2024. (PHEBY, 2024, p.1) As consequências desses conflitos sociopolíticos e ideológicos são a pobreza multidimensional, as barbáries entre seres humanos, a degradação do meio ambiente e a corrupção em todos os segmentos da sociedade, um ciclo vicioso com tendência a manutenção do *status quo,* caso não se tomem providências para rompê-lo. (BORNIA, 2024, p.377)

O cenário atual, portanto, é marcado por instabilidade, conflitos e profundas desigualdades, exigindo uma revisão crítica dos modelos de produção, de governança e de relação com a paisagem, sob pena de agravamento das disfunções já instaladas e de comprometimento das gerações futuras.

Nesse contexto, a arte *in visu* emerge como um importante instrumento de reflexão e mediação simbólica, capaz de revelar, interpretar e questionar as relações antagônicas entre o homem e a paisagem. Ao traduzir visualmente as tensões entre produção e preservação, apropriação e pertencimento, racionalidade técnica e sensibilidade, a expressão artística se apresenta como um campo privilegiado para a reconfiguração do olhar humano sobre o espaço e sobre si mesmo, estabelecendo uma ponte entre a dimensão objetiva das transformações antrópicas e a subjetividade das experiências humanas.

---

elemento supra-humano, e que inclusive só podem se desenvolver completamente na ausência de tal elemento, porque estão no extremo oposto de toda espiritualidade e de toda verdadeira intelectualidade.

### 3. A arte in visu e as relações antagônicas entre o homem e a paisagem.

A partir da análise comparativa de duas obras de arte – O Viajante sobre o Mar de Névoa (1818), de Caspar David Friederich e O Triunfo da Morte (1562), de Peter Bruegel, O Velho – o estudo investiga dois modos antagônicos de relação entre ser humano e paisagem: um, que faz parte de um ciclo virtuoso, baseado na contemplação, no pertencimento e no cuidado e outro, que alimenta um ciclo vicioso, marcado pela violência, pela destruição e pela ruptura do habitar. As obras são compreendidas não apenas como representações da paisagem, mas como mediações sensíveis que revelam diferentes abordagens de experiências espaciais.

> A superação da tradicional visão pictórica da paisagem como vista subjectiva, panorama ou perspectiva esfumada, é também partilhada por Paolo D'Angelo ao defini-la como um lugar (*luogho*) singular, individuado, dotado de características próprias. Nesta identidade do lugar contam-se as propriedades morfológicas do território, mas também a identidade cultural e histórica; ela não é pura, intacta, porque enlaça natureza e história, ao receber a modelação introduzida pela vida humana; é sobretudo um complexo no qual se processa a experiência vital. (SERRÃO, 2004)

Sob a perspectiva de Besse, a paisagem é entendida como o mundo visualizado, ou seja, como o resultado de um encontro entre o olhar humano e o mundo material, cultural, simbólico. Nesse sentido, a paisagem não é neutra nem passiva: ela afeta e orienta a experiência humana, ao mesmo tempo em que é continuamente transformada pelas ações, valores e decisões individuais e coletivas. Essa compreensão permite afirmar que o ambiente impacta o ser humano, que, por sua vez, impacta o ambiente, configurando ciclos de caráter ético, político e espacial.

Do ponto de vista da observação da paisagem *in visu*, a obra "O Triunfo da Morte", de Peter Bruegel (O Velho), de 1562, retrata um conflito de grandes proporções para a época, que ocorre na terra e no mar. O mar, retratado ao fundo é recortado por altas encostas, além da areia, onde ocorrem as lutas. Sobre o mar paira o céu envolto de fumaça escura, que parte de três embarcações em alto mar. Sobre a terra desnuda algumas poucas árvores secas e pequenos resquícios de uma vegetação rasteira à direita, o restante é aridez. À esquerda, acima de montanhas ao longe, um fogaréu deixa o horizonte avermelhado e escuro da fumara soprada pelo vento de oeste para leste. A paisagem é composta por duas construções uma mais próxima e outra ao longe. A batalha, que se dá aparentemente ao entardecer do baixo inverno, ocorre entre estamentos distintos, a realeza e a nobreza e a plebe (os esqueletos humanos). A nobreza e a realeza, bem-vestida e protegida por muros e fossos formados por um rio, desfrutava de um

banquete, jogos, poesia, música e diversão, quando a miserável plebe, representada por esqueletos humanos e animais (cães, cavalos etc.) maltratados, invade o paço real. A contrastar com o banquete, uma carroça cheia de crânios humanos puxada por um cavalo magro, triste e sem forças. Os sinos do alto de uma torre são tocados, mas não houve tempo para impedir a barbárie. O forte está em chamas e a fortaleza foi invadida por milhares de mortos que chegam pela terra e pelo mar. Alguns nobres tentam fugir desesperadamente por uma passagem aberta, mas precisam desviar de uma montanha de nobres mortos, um por sobre o outro, o que dificulta a passagem. Há corpos humanos espalhados por toda a paisagem. O rei está morto e a seu lado barris de moedas em ouro e prata. Em um monte uma execução prestes a acontecer, um esqueleto humano tem sob sua espada um homem ajoelhado. Ao lado, uma forca e mais um corpo sem vida. A luta dos vivos contra os esqueletos humanos (mortos) parece ser inglória, pois são muitos os mortos. A morte triunfa.

A segunda obra, no que diz respeito também à observação da paisagem *in visu*, se trata de "O Viajante sobre o Mar de Névoa (1818)", de Caspar David Friederich. Na pintura Friederich representa um homem (o viajante) de costas para quem o observa. Vestido elegantemente para o inverno, com calça e casaco escuros, apoia-se em uma bengala de passeio. O fraque alongado e cinturado marca o corpo de porte alto e másculo do viajante. Encontra-se ele sobre o cume de um monte de pedras, de onde era possível visualizar um vale, montanhas e outras formações rochosas e pontiagudas, parecidas com aquela de onde o homem observa a protuberante natureza. A vegetação abundante e todo o ecossistema estão envoltos em uma névoa cintilada por dourados raios de sol. Acima da névoa estão nuvens densas e levemente acinzentadas que encerram a paisagem.

Na perspectiva da obra de Bruegel, o conflito manifesta-se também em desfavor da paisagem, atingindo-a em suas múltiplas dimensões — urbana, cultural, histórica, ambiental (abrangendo homem, fauna, flora e os elementos naturais como fogo, água, terra e ar) e, sobretudo, social —, como se evidencia de forma emblemática na obra O Triunfo da Morte, em que a degradação do espaço acompanha e materializa a desagregação humana. Em contraponto, essa mesma tensão ontológica, quando atravessada por experiências de contemplação e consciência, como em O Viajante sobre o Mar de Névoa, pode reorientar a relação homem-paisagem em direção a um vínculo mais equilibrado, revelando que a paisagem não apenas sofre os efeitos do agir humano, mas também condiciona e reconfigura as possibilidades desse agir.

A análise comparativa das duas obras evidencia, portanto, não apenas distintas representações da paisagem, mas sobretudo diferentes modos de constituição do sujeito em relação ao mundo. Em Bruegel, a paisagem não é mero pano de fundo da ação humana, mas participa diretamente da narrativa como espaço degradado, tensionado e colapsado, refletindo a ruptura das relações sociais, políticas e ambientais. A paisagem torna-se, nesse contexto, testemunha e produto da barbárie, revelando um ambiente em que a ação humana rompeu os limites do equilíbrio e instaurou uma lógica de destruição generalizada. Em contrapartida, na obra de Friedrich, a paisagem assume caráter de transcendência, não como fuga da realidade, mas como possibilidade de reconexão com o mundo, na qual o sujeito se posiciona não como dominador, mas como parte integrante de uma totalidade que o excede e o constitui.

Nesse sentido, as obras analisadas permitem compreender que a relação homem-paisagem-homem não se limita a uma dinâmica de apropriação material do espaço, mas envolve dimensões simbólicas, existenciais e éticas. O homem observa a paisagem, interpreta-a, atribui-lhe sentido; contudo, simultaneamente, é por ela observado, condicionado e constituído. A paisagem, longe de ser passiva, exerce força formativa sobre o sujeito, influenciando seus modos de pensar, agir e habitar. Trata-se, portanto, de uma relação de reciprocidade ontológica, na qual sujeito e mundo se coproduzem continuamente.

Essa reciprocidade se evidencia de maneira paradigmática quando se analisam os efeitos das intervenções humanas sobre o ambiente. No caso do "Triunfo da Morte", a paisagem devastada reflete um ciclo vicioso em que a violência, a desigualdade e a exploração conduzem à degradação ambiental e social, retroalimentando-se continuamente. A destruição dos elementos naturais — terra árida, ausência de vegetação, céu obscurecido — não é apenas consequência do conflito, mas também sua condição de possibilidade, revelando um sistema em colapso, no qual a ruptura do equilíbrio paisagístico acompanha a ruptura das relações humanas.

Por outro lado, em "O Viajante sobre o Mar de Névoa", identifica-se a configuração de um possível ciclo virtuoso, no qual a contemplação da paisagem suscita reflexão, interiorização e reconhecimento dos limites do humano. O viajante, ao posicionar-se diante da vastidão natural, não a submete, mas se deixa interpelar por ela, estabelecendo uma relação de respeito e pertencimento. A paisagem, nesse caso, não é objeto de dominação, mas campo de experiência e de formação do sujeito, indicando um modo de habitar mais sensível, consciente e integrado.

A oposição entre essas duas formas de relação revela, em última instância, que a problemática contemporânea da paisagem não diz respeito apenas à sua preservação material, mas à transformação do próprio modo de ser do homem no mundo. A crise da paisagem é, antes de tudo, uma crise da relação, uma crise do olhar e da forma de habitar. Nesse contexto, a arte *in visu* desempenha papel fundamental ao tornar visíveis essas tensões e revelar aquilo que, no cotidiano, tende a ser naturalizado ou invisibilizado.

A partir dessa perspectiva, a arte não apenas representa a paisagem, mas a problematiza, tensiona e ressignifica, permitindo a emergência de uma consciência crítica acerca das práticas humanas. Ao expor tanto os efeitos destrutivos quanto as possibilidades de reconexão, as obras analisadas funcionam como dispositivos epistemológicos e éticos, capazes de orientar novas formas de relação com o ambiente. Elas evidenciam que a escolha entre um ciclo virtuoso ou vicioso não é apenas estrutural ou sistêmica, mas também profundamente subjetiva e cultural.

Nesse contexto, a compreensão da paisagem como experiência vivida e mediada simbolicamente reforça a necessidade de superação de paradigmas utilitaristas e reducionistas. A paisagem deve ser entendida como um campo de interação dinâmica, no qual se entrelaçam natureza, cultura, história e subjetividade. Assim, as intervenções humanas sobre o espaço — sejam elas urbanísticas, arquitetônicas, jurídicas ou políticas — não podem prescindir de uma leitura sensível e integrada de seus múltiplos sentidos e dimensões.

Por fim, a análise das obras evidencia que o futuro da relação homem-paisagem-homem depende da capacidade de reconfiguração dessa relação em bases mais equilibradas e conscientes. A passagem de um modelo predatório e excludente para um modelo inclusivo e relacional exige não apenas mudanças estruturais, mas também transformações profundas no modo de perceber, sentir e habitar o mundo. Nesse processo, a arte se afirma como elemento fundamental de mediação, capaz de despertar uma consciência ampliada e de contribuir para a construção de uma ética do habitar que reconheça a paisagem não como objeto, mas como parte constitutiva da própria existência humana. Assim, a arte, ao revelar modos de ver, sentir e habitar a paisagem, constitui uma base fecunda para repensar o projeto arquitetônico e urbano, orientando-o por uma ética do habitar sensível, relacional e responsável.

## 4. O direito à paisagem, a paisagem como sujeito de direito e a ética do habitar sensível, relacional e responsável.

Com base nessa leitura fenomenológica, o artigo propõe uma reflexão sobre o direito à paisagem, entendendo-o não apenas como direito à preservação visual ou patrimonial, mas como direito fundamental à experiência qualificada do espaço habitado. Avança-se, ainda, na discussão contemporânea que reconhece elementos da natureza e da paisagem como potenciais sujeitos de direito, deslocando a paisagem da condição de objeto para a de interlocutora ética da vida social e urbana.

> O direito objetivo/positivo, como conjunto de normas e modelos jurídicos, constitui no seu todo um sistema global que se denomina "ordenamento jurídico". De fato, o direito se apresenta, concretamente, em qualquer país, sob a estrutura de um ordenamento: as normas jurídicas não existem isoladas, não atuam de forma solitária, mas se correlacionam e se implicam, formando um todo uniforme e harmônico. (BETIOLI, 2008, p. 205)

No ordenamento jurídico brasileiro a Constituição Federal se situa no "ápice do sistema legal vigente, razão por que irradia sua força normativa para todos os segmentos jurídicos e por toda a legislação". (OLIVEIRA, 2013) Com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988 houve o fortalecimento do que entendemos hoje por direito ambiental. No entanto, a proteção constitucional do meio ambiente no Brasil não surgiu com a Constituição Federal de 1988, embora esta tenha sido a primeira a dedicar um capítulo específico ao meio ambiente e a reconhecê-lo como direito fundamental de todos, as constituições anteriores já continham normas de tutela indireta. A Constituição de 1934 inaugurou a proteção das belezas naturais e do patrimônio histórico e artístico nacional, orientação posteriormente mantida pelas Cartas de 1937, 1946, 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que também contemplaram a defesa do patrimônio paisagístico e a disciplina jurídica de recursos naturais como florestas, águas, caça, pesca e riquezas minerais. Essas previsões demonstram uma evolução gradual da consciência ambiental constitucional brasileira, que culminou na ampla proteção instituída pelo artigo 225 da Constituição de 1988, a seguir transcrito. (FERNANDES, 2019)

> 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: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem

> sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (...) (BRASIL, 2026)

A discussão sobre o meio ambiente, conforme pode se observar no Artigo 225 da Constituição Federal revela as inúmeras perspectivas e organicidades, todos inseridos no conceito da paisagem, embora muitos pesquisadores ainda não adotem tal concepção. "Assim, o aspecto dinâmico e mutante da paisagem não pode ser obstáculo para sua proteção jurídica, pois a necessidade da sua tutela desvela-se no processo de identificação do próprio indivíduo, em perspectiva difusa." (LIMA, 2017, p. 17) A proteção jurídica da paisagem ainda hoje ocorre de forma reducionista, classificando a paisagem como um bem jurídico segmentado: a paisagem cultural e a paisagem natural. Essa redução se deve a concepção egocêntrica que o homem cativo vem desenvolvendo ao longo da história, onde ele faz uso e dispõe de seus bens, conforme o valor econômico ou utilitário atribuído a ele.

> O direito marca e reflete essas tendências ou inclinações fundamentais do espírito, na tutela e na realização de valores, razão pela qual a História do Direito revela sempre, como já dissemos alhures, uma tensão íntima entre o movimento para o futuro (amor de novos bens) e a estabilidade e a tradição (amor de bens adquiridos). A experiência jurídica representa a especificação de uma forma de tutela ou de garantia social do que é valioso. E se dissermos que nada é tão valioso como a possibilidade de realizar livremente novos bens valiosos, compreenderemos que o problema da liberdade se põe no âmago da experiência do direito, como de toda a experiência ética, pela razão fundamental de ser a liberdade a raiz mesma do espírito. (REALE, 2008, p. 219)

Nesse contexto, de um direito que é reflexo do espírito humano, que tutela o que é socialmente valioso, o direito à paisagem deve ser compreendido como um direito humano fundamental, vinculado à dignidade da pessoa e à qualidade de vida, pois envolve não apenas a preservação material dos elementos naturais e culturais que o compõe, mas também o acesso à experiência sensível e existencial do espaço habitado, do qual o homem é concomitantemente parte e ator. O mesmo deverá acontecer com o direito à paisagem, mas para isso há que se definir e conceituar essa nova instituição jurídica, que emerge como expressão contemporânea

da tutela do valioso e do homem de espírito livre, regenerado e verdadeiramente consciente sobre sua relação com a paisagem.

> (...), há que se buscar um conceito inicial de paisagem que poderá ser adotado pelo sistema jurídico como parâmetro de proteção. De modo genérico, pode-se definir a paisagem como um direito de terceira geração basilar, integrando pela criação, quanto pela proteção da estabilidade ou transformação física de seus elementos naturais e culturais, levando-se em conta as percepções de todos os grupos sociais, independentemente de raça, cor e classe, garantida, assim, sua mutabilidade e evolução. Para isso, a paisagem deve ser construída possibilitando-se a participação de todos, ainda que através de associações que representem os diversos interesses da comunidade, de forma que expressem em debate público seus anseios. Em sendo um bem comum, sua proteção é primordial para a garantia da paz e social e da proteção de identidades – tanto local, quanto nacional – e conhecimentos tradicionais nos âmbitos da federação brasileira, das presentes e futuras gerações. (LIMA, 2017, p. 17)

A paisagem, enquanto meio vivo que nos envolve, integra o rol dos chamados direitos de terceira geração, cuja característica é a coletividade e a solidariedade intergeracional. Assim, sua tutela jurídica não pode se restringir a uma visão patrimonial ou utilitarista, mas deve reconhecer que o direito à paisagem é inseparável do direito à memória, à identidade e à participação social. Nesse sentido, a Constituição de 1988, ao consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, abre caminho para que a paisagem seja reconhecida como sujeito de direito, exigindo do Estado e da sociedade não apenas a proteção de seus atributos físicos, mas também a garantia de sua vivência plena e transformadora.

## 5. A ética do habitar sensível, relacional e responsável.

A partir da caracterização da paisagem como instituição jurídica e como sujeito de direito, poder-se-á realizar uma confluência do arcabouço jurídico existente, com vistas a subsidiar uma construção sólida, organizada e multidimensional dessa categoria jurídica, essencial a perpetuação da humanidade.

> Neste cenário, o sujeito de direito, abstrato e formal, que o direito privado clássico tinha em consideração, cede espaço ao protagonismo da pessoa humana, o ser humano concreto, histórico, sujeito de necessidades e aspirações133. O sujeito a quem o direito busca proteger não é mais aquele ente abstrato, o "homem" ou "cidadão" que mais se parecia um modelo conceitual de indivíduo. Doravante, o destinatário da tutela jurídica é a pessoa humana, o homem e a mulher; as crianças,

> os adolescentes e os idosos; a pessoa com deficiência etc. (MACHADO, 2016, p. 464)

Assim como ocorreu com a transição do sujeito de direito abstrato para a pessoa humana concreta, histórica e multidimensional, também a paisagem, ao ser concebida como sujeito de direito, amplia-se para além de uma categoria formal, revelando-se como realidade viva, relacional e orgânica, que integra dimensões naturais, culturais, sociais e políticas. Se a pessoa humana é destinatária da tutela jurídica em sua integralidade, a paisagem, igualmente, deve ser reconhecida em sua complexidade, como espaço vital que condiciona e participa da própria existência humana.

Pelo exposto, é possível concluir que a fenomenologia da paisagem, ao revelar sua dimensão ontológica e existencial, fornece embasamento teórico consistente para sua inserção no campo jurídico como direito humano fundamental. A paisagem não pode ser reduzida a um bem econômico ou a mero objeto de contemplação estética, pois constitui um meio vivo que participa da formação das identidades individuais e coletivas, da memória social e da qualidade de vida. O reconhecimento da paisagem como sujeito de direito implica ampliar a proteção constitucional já existente, deslocando o foco da tutela patrimonial para a garantia da experiência sensível, relacional e existencial do espaço habitado. Trata-se de assegurar às presentes e futuras gerações não apenas o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também a possibilidade de vivenciar plenamente a paisagem em sua mutabilidade e complexidade, como expressão de um direito de terceira geração que articula liberdade, dignidade e solidariedade.

Ao incorporar essa perspectiva, o ordenamento jurídico brasileiro fortalece a ética do habitar e inaugura uma nova forma de coexistência entre a humanidade e o mundo vivido, na qual a paisagem deixa de ser concebida como objeto passivo de proteção para assumir a condição de interlocutora ética e política da vida social. Nesse cenário, a paisagem emerge como elemento central para a (re) construção de cidades mais humanas, justas e ambientalmente comprometidas, fato este que pode vir a ser abordado no Projeto de Lei 2898/2024, em tramitação no Senado Federal e que visa instituir a Política Nacional da Paisagem. Assim, oportuno destacar a necessidade de análise aprofundada do projeto, que deve constituir-se em uma política de Estado estruturante, dinâmica e integrada, capaz de abarcar as múltiplas dimensões da paisagem — natural, cultural, histórica, social, política, econômica, estética, ética e fenomenológica — e, assim, consolidar sua condição de sujeito de direito e instituição jurídica essencial à dignidade da pessoa humana.

**Referências Bibliográficas**


BETIOLI, Antonio Bento. **Introdução ao direito: lições de propedêutica jurídica tridimensional.** 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 456 p.

BÓRNIA, Fabiane Aparecida Fabricio. **Muddling Through e ESG como introito na formulação de políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento da consciência humana e da sustentabilidade.** Direito atual em análise, vol. 1. Porto: Iberojur Science Press, 2024. 612 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

FERNANDES, Eduardo Faria; SADDY, André. **Evolução da tutela do meio ambiente nas constituições brasileiras.** Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 148-181, set./dez. 2019. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i3.24425.

FERREIRA, Ivette Senise. **A tutela ambiental da paisagem no direito brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 95, p. 129-146, 2000.

GUÉNON, René. **La crise du monde moderne.** 1ª ed. Campinas, SP: Livre, 2022. 155 p.

IMBROISI, Margaret; MARTINS, Simone. **O Triunfo da Morte, Pieter Bruegel, o Velho.** História das Artes. 2026. Disponível em: https://www.historiadasartes.com/o-triunfo-da-morte-pieter-bruegel-o-velho/. Acesso em 21/04/2026.

LIMA, Carolina Carneiro. OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Os guardiães da paisagem: a afirmação de um direito fundamental individual e difuso.** Direito e Paisagem. A afirmação de um direito fundamental difuso. Belo Horizonte: Editora Plácido, 2017. 537 p.

MORIN, Edgar. **O método I: a natureza da natureza.** 3ª ed. Porto Alegre: Salinas, 2015. 477 p.

MORIN, Edgar. **O método II: a vida da vida.** 5ª ed. Porto Alegre: Salinas, 2015. 527 p.

OLIVEIRA, James Eduardo. Constituição federal anotada e comentada: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 1904 p.

ORTEGA Y GASSET, José. **A Rebelião das Massas.** 1ª ed. Lisboa: Relógio d'Agua, 1929. 262 p.

TERRA, Lygia. GUIMARÃES, Raul Borges. ARAUJO, Regina. **Moderna plus geografia**. 1ª ed. São Paulo: Moderna, 2024.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito.** 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 749 p.

SALES, Matheus Gleydison do Nascimento; OLIVEIRA, Matusalém Alves. **Estudos temáticos da pré-história.** 1ª ed. Campina Grande: Editora Antropus, 2022. 115 p.

SERRÃO, Adriana Veríssimo. **Filosofia e paisagem: aproximações a uma categoria estética.** Universidade de Lisboa. 2004. Disponível em: http://hdl.handle.net/10451/11826 Acesso em: 01/06/2026. 16 p.

# CONDENAÇÕES INJUSTAS E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A PROVA CRIMINAL E O ERRO JUDICIÁRIO NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

**Fernanda Aline de Amorim Carvalho**

UNAMA

DOI: https://doi.org/10.62140/FAAC633911422

**Resumo:** O presente artigo analisa a condenação injusta no sistema de justiça criminal brasileiro à luz da dignidade da pessoa humana, das garantias constitucionais do processo penal e da responsabilidade civil do Estado. Parte-se da premissa de que o poder punitivo estatal deve ser limitado pelo devido processo legal, pelo contraditório, pela ampla defesa e pela presunção de inocência. O estudo examina fatores que contribuem para o erro judiciário, como reconhecimento pessoal irregular, fragilidade probatória, falsas memórias, deficiência investigativa, prisão preventiva excessiva e seletividade penal. Também são analisadas a jurisprudência dos tribunais superiores, experiências institucionais relevantes, como a atuação do Innocence Project Brasil, dados relacionados ao sistema penitenciário do Estado do Pará, bem como contribuições da criminologia crítica, da psicologia do testemunho e da epistemologia da prova. Conclui-se que a prevenção de condenações injustas exige rigor na produção da prova penal, fortalecimento das garantias constitucionais, reformas legislativas, protocolos institucionais de reconhecimento e políticas públicas de reparação e reintegração social.

**Palavras-chave**: condenação injusta; erro judiciário; dignidade da pessoa humana; processo penal; responsabilidade civil do Estado.

## 1 INTRODUÇÃO

A condenação injusta representa uma das manifestações mais graves do exercício ilegítimo do poder punitivo estatal, pois permite que o próprio Estado, responsável pela proteção dos direitos fundamentais, prive indevidamente uma pessoa inocente de sua liberdade. Em um Estado Democrático de Direito, a punição criminal somente se legitima quando fundada em prova lícita, confiável, suficiente e submetida ao contraditório e à ampla defesa.

Apesar das garantias constitucionais previstas no art. 5º, incisos LIV, LV e LVII, da Constituição Federal de 1988, a realidade do sistema de justiça criminal brasileiro demonstra que ainda persistem práticas capazes de produzir condenações incompatíveis com a racionalidade probatória exigida pelo processo penal democrático. Reconhecimentos pessoais irregulares, investigações deficientes, uso excessivo de elementos produzidos na fase inquisitorial e decisões baseadas em provas frágeis revelam que o erro judiciário não constitui episódio meramente excepcional, mas problema estrutural relacionado ao funcionamento do sistema penal.

A gravidade do tema aumenta quando se observa que os riscos de prisão indevida e condenação injusta recaem de maneira mais intensa sobre pessoas historicamente vulnerabilizadas, especialmente indivíduos pobres, negros e periféricos. Nessa perspectiva, o erro judiciário ultrapassa a dimensão estritamente processual e passa a representar também problema social, institucional e democrático.

O presente trabalho parte da premissa de que a condenação injusta não decorre apenas de falhas individuais de magistrados, policiais, membros do Ministério Público, defensores ou testemunhas. Em muitos casos, ela resulta da combinação entre fragilidade probatória, seletividade penal, deficiência investigativa e insuficiência de mecanismos institucionais de controle da prova criminal.

O problema de pesquisa consiste em responder à seguinte questão: de que maneira a fragilidade probatória e os reconhecimentos pessoais irregulares contribuem para a ocorrência de condenações injustas no sistema penal brasileiro, mesmo diante das garantias constitucionais do processo penal?

O objetivo geral da pesquisa é analisar de que forma a fragilidade probatória e os reconhecimentos pessoais irregulares contribuem para condenações injustas no processo penal brasileiro. Como objetivos específicos, busca-se examinar as garantias constitucionais aplicáveis à prova penal, identificar fatores que favorecem o erro judiciário, analisar a jurisprudência dos tribunais superiores sobre reconhecimento pessoal, discutir os standards probatórios aplicáveis ao processo penal e compreender a responsabilidade civil do Estado diante da condenação injusta.

A hipótese adotada é a de que a observância apenas formal das garantias processuais não é suficiente para prevenir condenações injustas quando a decisão penal se apoia em prova frágil,

reconhecimento pessoal irregular ou elementos informativos não confirmados em juízo. Assim, sustenta-se que a prevenção do erro judiciário exige controle rigoroso da legalidade, da suficiência e da qualidade epistêmica da prova penal.

A pesquisa possui natureza qualitativa, abordagem dedutiva e finalidade explicativa, sendo desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Foram analisadas obras relacionadas ao processo penal, à criminologia crítica, à epistemologia da prova e à psicologia do testemunho, além de precedentes recentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre reconhecimento pessoal, presunção de inocência e erro judiciário. Também foram considerados dados oficiais do sistema penitenciário brasileiro e paraense, a fim de compreender o fenômeno das condenações injustas em sua dimensão prática e estrutural.

O diferencial desta pesquisa está na análise integrada entre garantias constitucionais, teoria da prova, standards probatórios, seletividade penal e responsabilidade civil do Estado, compreendendo o erro judiciário não apenas como falha excepcional, mas como consequência de práticas institucionais que fragilizam a confiabilidade da persecução penal e ampliam o risco de punição de inocentes.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 CONDENAÇÃO INJUSTA E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NO PROCESSO PENAL

O processo penal, no Estado Democrático de Direito, não pode ser compreendido apenas como instrumento de punição estatal. Sua principal função é limitar o poder punitivo, assegurando que nenhuma pessoa seja privada de sua liberdade sem a observância rigorosa das garantias constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a presunção de inocência como fundamentos indispensáveis da persecução penal, conforme o art. 5º, incisos LIV, LV e LVII. Essas garantias não são obstáculos à atividade jurisdicional, mas condições necessárias para impedir arbitrariedades e assegurar legitimidade à atuação do Estado.

A teoria garantista de Ferrajoli (2002, p. 31-33) reforça essa compreensão ao defender que a pena somente pode ser aplicada após um processo orientado por regras rígidas de contenção do arbítrio. Na mesma linha, Lopes Júnior (2024, p. 487-488) sustenta que o processo penal deve funcionar como mecanismo de proteção da liberdade individual, exigindo prova robusta e produzida sob controle da defesa.

A condenação injusta viola diretamente a dignidade da pessoa humana, fundamento da República previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. A privação indevida da liberdade compromete não apenas o direito de locomoção, mas também a vida familiar, a saúde mental, a reputação, a inserção profissional e a convivência social da pessoa condenada injustamente.

A criminologia crítica demonstra, ainda, que o sistema penal atua de forma seletiva, atingindo com maior intensidade pessoas pobres, negras e periféricas. Zaffaroni (2001, p. 54-61) observa que o poder punitivo não incide de maneira neutra, pois tende a reproduzir desigualdades sociais já existentes. Nesse contexto, o erro judiciário não pode ser analisado apenas como falha processual isolada, mas também como expressão de desigualdades estruturais.

A epistemologia da prova contribui para limitar racionalmente o exercício do poder punitivo. Taruffo (2014) destaca que a prova deve ser valorada conforme sua capacidade de demonstrar racionalmente os fatos discutidos no processo. Prado (2014, p. 86), por sua vez, ressalta a importância da cadeia de custódia e dos mecanismos de controle epistêmico da prova penal. Assim, a legitimidade da condenação depende não apenas da existência formal da prova, mas também de sua qualidade, confiabilidade e suficiência.

## 2.2 FRAGILIDADE PROBATÓRIA, RECONHECIMENTO PESSOAL E ERRO JUDICIÁRIO

A prova penal ocupa posição central na prevenção das condenações injustas. Em um processo penal democrático, a condenação não pode decorrer de presunções, impressões subjetivas ou elementos produzidos sem contraditório. Por isso, a análise da prova deve considerar não apenas sua existência formal, mas também sua confiabilidade e sua forma de produção.

O erro judiciário frequentemente decorre da utilização de provas frágeis, investigações deficientes, ausência de perícia adequada, falsas memórias e excesso de confiança em elementos produzidos na fase inquisitorial. Muitas vezes, suspeitas iniciais são transformadas em certezas processuais sem o necessário controle crítico da prova.

Nesse cenário, o reconhecimento pessoal merece especial atenção. A psicologia do testemunho demonstra que a memória humana não funciona como registro fiel dos acontecimentos, podendo sofrer influência de medo, estresse, tempo decorrido, exposição prévia a imagens, informações externas e sugestões feitas durante a investigação. Stein e Ávila (2015, p. 21-22) explicam que falsas memórias podem surgir espontaneamente ou ser induzidas por procedimentos inadequados.

O risco de erro aumenta quando o suspeito é apresentado isoladamente, quando há exibição prévia de fotografias, quando a vítima recebe informações sobre quem seria o possível autor ou quando o procedimento é conduzido de maneira sugestiva. Nessas situações, o reconhecimento pode deixar de refletir uma lembrança confiável e passar a reproduzir uma indução produzida pela própria dinâmica investigativa.

O art. 226 do Código de Processo Penal estabelece formalidades específicas para o reconhecimento pessoal, como a descrição prévia da pessoa a ser reconhecida e sua colocação, sempre que possível, ao lado de outras pessoas semelhantes. O descumprimento dessas regras compromete a confiabilidade do ato e amplia o risco de identificação equivocada.

Dados do Innocence Project indicam que parte significativa das condenações revertidas por exame de DNA envolvia erro de reconhecimento pessoal. No Brasil, o Innocence Project Brasil também tem apontado o reconhecimento equivocado como uma das principais causas de condenações injustas. Em razão disso, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n.º 484/2022, estabelecendo diretrizes para a realização do reconhecimento de pessoas em procedimentos e processos criminais.

Portanto, o reconhecimento pessoal deve ser analisado com cautela, especialmente quando produzido sem observância do procedimento legal. Sua validade depende da ausência de indução, da documentação adequada do ato e da existência de outros elementos independentes de confirmação.

### 2.2.1 STANDARDS PROBATÓRIOS, DÚVIDA RAZOÁVEL E QUALIDADE DA PROVA PENAL

No processo penal, a condenação exige um grau elevado de confirmação da hipótese acusatória, pois seus efeitos recaem diretamente sobre a liberdade, a dignidade e a vida social do acusado. Por isso, não basta que a acusação apresente uma narrativa possível; é necessário que essa narrativa seja demonstrada por provas lícitas, confiáveis e submetidas ao contraditório.

A dúvida razoável funciona como limite ao poder punitivo estatal. Ela existe quando, após a análise do conjunto probatório, permanece uma incerteza concreta sobre a autoria, a materialidade ou a confiabilidade das provas produzidas. Nessas situações, a presunção de inocência impõe a absolvição, pois o risco de condenar uma pessoa inocente é incompatível com o processo penal democrático.

A suficiência probatória também deve ser analisada em termos de qualidade, e não apenas de quantidade. Uma condenação não se torna legítima pelo acúmulo de elementos frágeis, mas pela existência de provas independentes, coerentes e racionalmente controláveis. Assim, reconhecimentos pessoais irregulares, depoimentos contraditórios ou elementos colhidos apenas na fase inquisitorial não devem sustentar, isoladamente, uma condenação.

A qualidade epistêmica da prova diz respeito à sua capacidade de contribuir, de modo racional e confiável, para a reconstrução dos fatos. Nesse sentido, a prova penal deve ser produzida por procedimentos seguros, permitir controle pela defesa e resistir a hipóteses alternativas compatíveis com a inocência. Taruffo (2014) destaca que a valoração da prova deve seguir critérios racionais de confiabilidade e capacidade demonstrativa. Prado (2014, p. 86), por sua vez, ressalta a importância da cadeia de custódia e dos mecanismos de controle epistêmico como formas de reduzir o risco de erro judiciário.

Dessa forma, a prevenção das condenações injustas exige que o juiz não examine apenas se existem provas nos autos, mas se elas são suficientes, confiáveis e aptas a afastar a dúvida razoável. No processo penal, quando a prova não alcança esse grau de segurança, deve prevalecer a liberdade.

## 2.3 JURISPRUDÊNCIA, CASOS CONCRETOS E REVISÃO CRIMINAL

A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça representa avanço importante no controle da prova penal, especialmente quanto ao reconhecimento pessoal e fotográfico. Durante muito tempo, os tribunais admitiram reconhecimentos realizados em desacordo com o art. 226 do Código de Processo Penal, tratando suas formalidades como meras recomendações, e não como garantias destinadas a evitar identificações equivocadas.

No julgamento do HC n.º 598.886/SC, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que o reconhecimento pessoal ou fotográfico realizado sem observância do procedimento legal não pode, isoladamente, fundamentar condenação criminal. O tribunal reconheceu que o art. 226 do Código de Processo Penal possui função de garantia contra identificações equivocadas.

Posteriormente, decisões como o HC n.º 652.284/SC e o AgRg no HC n.º 721.963/SP reforçaram a necessidade de análise crítica da legalidade e da confiabilidade do reconhecimento, sobretudo quando produzido na fase inquisitorial e desacompanhado de outros elementos probatórios independentes.

Essa mudança jurisprudencial desloca o debate da mera existência da prova para sua qualidade. Não basta que exista reconhecimento nos autos; é necessário verificar como foi produzido, em quais condições, com quais garantias e se há outros elementos capazes de confirmar sua confiabilidade.

Os casos concretos de condenações injustas demonstram que o erro judiciário não decorre apenas de falhas individuais, mas de problemas estruturais da persecução penal. O Caso Evandro, ocorrido no Paraná na década de 1990, tornou-se emblemático por envolver pressão midiática, questionamentos sobre métodos investigativos e dúvidas quanto à regularidade da persecução penal.

Também merece destaque o caso de Antonio Claudio Barbosa de Castro, no qual houve incompatibilidade entre a descrição física inicialmente apresentada pela vítima e as características do acusado posteriormente reconhecido. No entendimento de Kuzma e Cabrera (2023, p. 65-69), o episódio demonstra como procedimentos de identificação mal conduzidos podem transformar suspeitas frágeis em condenações.

A atuação do Innocence Project Brasil contribui para revelar a dimensão institucional do problema, ao identificar casos de erro judiciário relacionados a reconhecimento equivocado, falsas confissões, fragilidade pericial e quebra da cadeia de custódia.

A revisão criminal, prevista no art. 621 do Código de Processo Penal, constitui instrumento essencial para corrigir condenações incompatíveis com a prova dos autos ou baseadas em elementos posteriormente desacreditados. Contudo, possui natureza posterior e reparadora, razão pela qual não substitui a necessidade de prevenção do erro desde a fase investigativa.

## 2.4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E REPARAÇÃO INTEGRAL

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 5º, inciso LXXV, que o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, bem como aquele que permanecer preso além do tempo fixado na sentença. A norma reconhece que o exercício ilegítimo do poder punitivo gera dever de reparação.

Quando o próprio aparato estatal produz uma condenação injusta, ocorre falha grave na proteção dos direitos fundamentais. A responsabilidade civil do Estado possui, nesse contexto, não apenas função econômica, mas também dimensão simbólica de reconhecimento da violação sofrida.

O erro judiciário pode ser compreendido como condenação posteriormente reconhecida como incompatível com a realidade probatória ou jurídica do caso. Diferencia-se da prisão além do tempo fixado na sentença e da prisão cautelar indevida, embora todas essas situações possam produzir danos relevantes e justificar responsabilização estatal.

Parte da doutrina defende a responsabilidade objetiva do Estado nesses casos, com fundamento na teoria do risco administrativo. Outra corrente entende que a absolvição posterior não gera automaticamente dever de indenizar, exigindo demonstração de ilegalidade manifesta, abuso ou erro evidente. Entretanto, quando a condenação decorre de reconhecimento irregular, prova frágil ou violação de garantias processuais, há forte fundamento para responsabilização estatal.

A condenação injusta produz danos que ultrapassam a esfera patrimonial. A pessoa injustamente presa sofre abalos psicológicos, ruptura de vínculos familiares, perda de oportunidades profissionais, estigmatização social e comprometimento de sua reputação.

Por isso, a reparação integral não deve se limitar à indenização financeira. Medidas de assistência psicológica, reinserção profissional, retificação de registros e reconstrução da imagem pública também são necessárias para minimizar os efeitos da violência institucional sofrida.

A responsabilidade civil do Estado, portanto, deve ser compreendida como mecanismo de proteção da liberdade individual e de controle do poder punitivo. Reparar de modo integral significa reconhecer a gravidade da falha estatal e impedir que a pessoa absolvida continue suportando, sozinha, os efeitos de uma punição que nunca deveria ter ocorrido.

## 2.5 O CENÁRIO DAS CONDENAÇÕES INJUSTAS NO ESTADO DO PARÁ

Embora o fenômeno das condenações injustas tenha dimensão nacional, o Estado do Pará permite observar concretamente fatores que ampliam os riscos de encarceramento indevido. A existência de elevado número de presos provisórios, somada às dificuldades estruturais do sistema prisional e investigativo, revela a necessidade de fortalecimento das garantias processuais na realidade local.

Segundo informações oficiais da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Pará (SEAP), o sistema penitenciário paraense registrou 17.023 pessoas presas, das quais 6.114 eram presos provisórios, correspondendo a aproximadamente 36% da população carcerária estadual. Além disso, o mesmo relatório aponta que 4.101 custodiados exerciam atividades laborais em 2024, representando cerca de 24% da população prisional do estado.

A prisão provisória, quando utilizada de forma excessiva ou sem fundamentação concreta, pode funcionar como antecipação de pena. Em um sistema prisional marcado por precariedade, essa antecipação produz danos graves mesmo quando o acusado é posteriormente absolvido.

A ADPF n.º 347/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, evidenciando a gravidade da manutenção de pessoas em ambientes marcados por violações estruturais de direitos fundamentais.

No contexto paraense, a seletividade penal também merece atenção. Pessoas pobres, negras e periféricas enfrentam maiores dificuldades de acesso à defesa técnica qualificada e aos mecanismos de controle da atividade policial e probatória. Assim, o risco de condenações injustas não se relaciona apenas à prova penal, mas também às desigualdades concretas que atravessam o funcionamento do sistema de justiça.

A prevenção das condenações injustas exige atuação integrada entre polícia judiciária, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, perícia oficial e administração penitenciária. Entre as medidas necessárias, destacam-se a observância rigorosa do art. 226 do Código de Processo Penal, a gravação audiovisual dos reconhecimentos pessoais, o fortalecimento da perícia criminal, a preservação da cadeia de custódia e a capacitação contínua dos agentes públicos sobre psicologia do testemunho, falsas memórias, seletividade penal e standards probatórios.

Dessa forma, a prevenção do erro judiciário depende não apenas de reformas legislativas, mas também de transformação institucional orientada pela dignidade da pessoa humana e pela confiabilidade da prova penal.

## CONCLUSÃO

A condenação injusta não deve ser compreendida como acidente raro ou simples falha pontual do sistema de justiça criminal. Trata-se de problema estrutural relacionado à fragilidade probatória, à seletividade penal e à insuficiência de mecanismos institucionais de controle da prova.

A pesquisa demonstrou que as garantias constitucionais do processo penal devem funcionar como limites efetivos ao poder punitivo estatal. Não basta assegurar formalmente o contraditório, a ampla defesa e a presunção de inocência; é necessário garantir que a prova penal seja produzida com qualidade, confiabilidade e controle rigoroso.

Verificou-se, ainda, que o reconhecimento pessoal constitui um dos meios de prova mais sensíveis do processo penal, pois depende da memória humana e pode ser influenciado por falsas memórias e procedimentos indutivos. Por isso, a observância do art. 226 do Código de Processo Penal e das diretrizes estabelecidas pela Resolução n. º 484/2022 do Conselho Nacional de Justiça mostra-se indispensável.

A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça, especialmente a partir do HC n. º 598.886/SC, representa avanço relevante ao exigir maior controle sobre a legalidade e a confiabilidade do reconhecimento pessoal. Contudo, esse avanço precisa ser acompanhado de mudanças institucionais capazes de prevenir o erro antes que a condenação injusta ocorra.

A responsabilidade civil do Estado também se revela essencial diante da condenação injusta, embora a reparação não deva se limitar à indenização financeira. A pessoa injustamente condenada necessita de assistência psicológica, reinserção profissional, apoio social e medidas de reconstrução de sua imagem pública.

No contexto paraense, os dados sobre presos provisórios e as dificuldades estruturais do sistema prisional reforçam a necessidade de políticas específicas de prevenção. Assim, um processo penal verdadeiramente democrático não é aquele que pune mais rapidamente, mas aquele que reduz o risco de condenar inocentes.

## REFERÊNCIAS


BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 598.886/SC. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Brasília, DF, 27 out. 2020. DJe 18 dez. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 652.284/SC. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Brasília, DF, 27 abr. 2021. DJe 03 maio 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 721.963/SP. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Sexta Turma. Brasília, DF, 19 abr. 2022. DJe 13 jun. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 11 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n.º 484, de 19 de dezembro de 2022. Estabelece diretrizes para a realização do reconhecimento de pessoas em procedimentos e processos criminais. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4880. Acesso em: 11 maio 2026.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. São Paulo: RT, 2002.

INNOCENCE PROJECT. Eyewitness misidentification. New York: Innocence Project, 2024. Disponível em: https://innocenceproject.org/eyewitness-misidentification/. Acesso em: 11 maio 2026.

INNOCENCE PROJECT BRASIL. Reconhecimento de pessoas e condenações injustas. São Paulo: Innocence Project Brasil, 2023. Disponível em: https://www.innocencebrasil.org. Acesso em: 11 maio 2026.

KUZMA, Fernanda Rudolf; CABRERA, Michelle Gironda. O meio de prova que mais condena inocentes: uma análise do reconhecimento de pessoas a partir do Innocence Project Brasil. Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 65-98, nov. 2023. Disponível em: https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/article/view/167. Acesso em: 11 maio 2026.

LOPES JÚNIOR, Aury. Direito processual penal. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

PARÁ. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. Relatório estatístico penitenciário 2024. Belém: SEAP, 2024.

PRADO, Geraldo. Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

STEIN, Lilian Milnitsky; ÁVILA, Gustavo Noronha de. Avanços científicos em psicologia do testemunho aplicados ao reconhecimento pessoal e aos depoimentos forenses. Série Pensando o Direito, n. 59. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015.

TARUFFO, Michele. A prova. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

# EFETIVIDADE NO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NAS CONCESSÕES FLORESTAIS: BLOCKCHAIN, CONTROLE SOCIAL E A GOVERNANÇA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL

*Effectiveness of the transparency principle in forest concessions: blockchain, social accountability, and governance 4.0 (digital) in environmental public administration*

**Leticia Corrêa Coutinho**[1]

Universidade da Amazônia – UNAMA

DOI: https://doi.org/10.62140/FCC353490019

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Concessões florestais no Brasil: regime jurídico e déficits de transparência; 3. Blockchain: fundamentos e compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro; 4. Blockchain como instrumento de controle social nas concessões florestais; 5. O EUDR como vetor de urgência normativa; Considerações Finais; Referências.

**Resumo:** O presente artigo analisa a aplicabilidade e os benefícios da implementação da tecnologia blockchain como instrumento de monitoramento e controle das concessões florestais no Brasil, no âmbito da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei n.º 11.284/2006). O atual modelo fiscalizatório dos contratos de concessões florestais enfrenta déficits qualitativos referentes à transparência, rastreabilidade e integridade dos dados, considerando o desencontro de informações entre os contratantes e a vulnerabilidade a fraudes nos registros dos ativos verdes, comprometendo a efetividade da gestão ambiental de atribuição da administração pública. O problema de pesquisa consiste em verificar a forma e a capacidade que a tecnologia blockchain pode alcançar e suprir as lacunas de integridade de dados e de controle social no monitoramento das concessões florestais pela Administração Pública brasileira. A justificativa baseia-se na necessidade de adequação e transição da administração pública à governança digital, consoante com as exigências internacionais, tais como o Regulamento da UE para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR), para viabilizar a prevenção e o combate a desvios de finalidade das concessões florestais, bem como à degradação ambiental. A metodologia de pesquisa é teórica, utilizando-se de busca bibliográfica e documental. As principais conclusões indicam que a imutabilidade dos registros em cadeia de blocos confere maior confiabilidade aos dados de exploração florestal, reduz o desencontro de informações entre o poder concedente e os concessionários, e potencializa o exercício do controle social e do controle externo pelos órgãos de fiscalização.

[1] Graduanda em Direito pela Universidade da Amazônia – UNAMA. E-mail: leticoutcor03@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0009-0005-3906-0478

**Palavras-chave:** Concessões Florestais; Blockchain; Transparência; Controle Social; Governança Digital.

**Abstract:** This article analyzes the applicability and benefits of implementing blockchain technology as a tool for monitoring and controlling forest concessions in Brazil, within the framework of the Public Forest Management Law (Law No. 11,284/2006). The current oversight model for forest concession conttacts faces qualitative shortcomings regarding transparency, traceability, and data integrity, given the mismatch of information between contracting parties and the vulnerability to fraud in the records of green assets, compromising the effectiveness of the public administration's environmental management. The research problem cOnsists of verifying the manner and capacity in which blockchain technology can address and fill the gaps in data integrity and social control in the monitoting of forest concessions by the Brazilian public administration. The rationale is based on the need for Public administration to adapt to and transition toward digital govemnance, in accordance with international requirements such as the EU Regulation on Deforestation-Free Products (EUDR), to enable the prevention and combating of misuse of forest concessions, as well as environmental degradation. The research methodology is theoretical, utilizing a bibliographic and documentary search. The main conclusions indicate that the immutability of blockchain records confers greater reliability to forest exploitation data, teduces information discrepancies between the granting authority and concessionaires, and enhances the exercise of social control and external control by oversight agencies.

**Keywords:** Forest Concessions; Blockchain; Transparency; Social Control; Digital Governance.

## 1. INTRODUÇÃO

Administrar o patrimônio florestal público brasileiro talvez seja hoje o teste mais complexo para a nossa governança ambiental. O Brasil abriga aproximadamente 60% da Amazônia, o maior bioma tropical do planeta, cuja preservação é imperativo constitucional expresso no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.[2] Nesse contexto, as concessões florestais, instituídas pela Lei n.º 11.284/2006[3], representam o principal instrumento pelo qual o Estado delega a gestão de florestas públicas a particulares, sob a condição de manejo sustentável e cumprimento de obrigações contratuais rigorosas.

Contudo, o desenho atual de fiscalização e monitoramento falha estruturalmente, o que acaba esvaziando a legitimidade jurídica e a eficácia ambiental dessas concessões. A opacidade dos dados, o desencontro de informações entre o poder concedente — representado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) — e os concessionários, bem como a vulnerabilidade dos registros a fraudes, constituem problemas recorrentes que enfraquecem os mecanismos de

[2]BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988, art. 225, caput.
[3]BRASIL. Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Brasília: Presidência da República, 2006.

controle social e dificultam a atuação dos órgãos externos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o IBAMA.

É com foco nesse problema que este trabalho avalia se a tecnologia blockchain é juridicamente viável e vantajosa para monitorar as concessões florestais no país. O problema de pesquisa consiste em verificar de que forma e em que medida o blockchain pode suprir as lacunas de integridade de dados e de controle social nesse domínio. A justificativa se fundamenta na necessidade de adequação da gestão florestal às exigências da governança digital contemporânea, inclusive frente ao Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR). A metodologia adotada é teórica, bibliográfica e documental.

## 2. CONCESSÕES FLORESTAIS NO BRASIL: REGIME JURÍDICO E DÉFICITS DE TRANSPARÊNCIA

### 2.1 O regime jurídico das concessões florestais

As concessões florestais foram instituídas no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas – LGFP). Trata-se de contrato administrativo pelo qual o poder público delega a pessoa jurídica, mediante licitação, o direito de praticar o manejo florestal sustentável em florestas públicas por prazo determinado. Como observa Di Pietro[4], nas concessões sobre bens públicos, a Administração mantém a titularidade do bem e apenas transfere ao concessionário o direito de uso e fruição, com obrigações de conservação e respeito à função socioambiental do bem concedido.

A LGFP criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Sistema Federal de Manejo Florestal (SFBM), que passaram a concentrar tudo o que envolve esses contratos, desde a licitação até a fiscalização e o monitoramento. O Programa Anual de Outorga Florestal (PAOF) define anualmente as florestas elegíveis. Segundo dados do SFB[5], as concessões federais abrangem mais de 4,3 milhões de hectares em florestas nacionais nos estados do Pará, Amazonas, Amapá e Rondônia. O artigo 35 da LGFP[6] estabelece extenso rol de obrigações dos concessionários, incluindo a elaboração e cumprimento do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e a manutenção de registros de exploração acessíveis ao poder concedente.

[4]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2024, p. 318.
[5]SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Relatório de Atividades do PAOF 2022. Brasília: SFB/MMA, 2023, p. 28.
[6]BRASIL. Lei n.º 11.284/2006, op. cit., art. 35.

### 2.2 Déficits estruturais de transparência

O sistema de monitoramento de hoje esbarra, basicamente, em três tipos de problemas crônicos. O primeiro é a assimetria informacional: os dados de exploração florestal são, em sua maioria, autoproduzidos pelos concessionários e verificados pelo SFB apenas em auditorias periódicas, criando janela temporal de vulnerabilidade durante a qual adulterações podem ocorrer sem detecção imediata.

Em segundo lugar, a rastreabilidade atual é frágil. Como bem aponta Machado[7], gerir recursos naturais sob o princípio da precaução exige um monitoramento capaz de apontar desvios em tempo real. O uso de papelório físico e planilhas eletrônicas fragmentadas passa longe de cumprir esse papel.

O terceiro ponto é a fragilidade da publicidade ativa. O artigo 37 da Constituição Federal[8] e a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n.º 12.527/2011)[9] impõem o dever de divulgação de informações de interesse público. No âmbito das concessões florestais, a divulgação de dados de exploração e de resultados de auditorias permanece fragmentada, dificultando o controle social por parte de comunidades locais, organizações civis e pesquisadores.

## 3. BLOCKCHAIN: FUNDAMENTOS E COMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 3.1 Conceito e atributos funcionais

Em termos técnicos, o blockchain funciona como uma tecnologia de registro distribuído (DLT). A lógica é simples: os dados são organizados em blocos amarrados por criptografia e, em seguida, copiados para cada um dos múltiplos nós que formam essa rede descentralizado. Swan define o blockchain como um livro-razão distribuído e seguro, capaz de registrar e verificar transações de qualquer natureza sem a necessidade de intermediários centrais.[10] Para

[7]MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 791.
[8]BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988, art. 37, caput.
[9]BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília: Presidência da República, 2011, art. 3.º, inc. I.
[10]SWAN, Melanie. Blockchain: Blueprint for a New Economy. Sebastopol: O'Reilly Media, 2015, p. 1.

Tapscott e Tapscott[11], trata-se da primeira tecnologia genuinamente capaz de estabelecer confiança entre partes sem a mediação de instituições tradicionais.

Para o contexto das concessões, há três atributos que se destacam. O primeiro deles é a imutabilidade, já que qualquer tentativa de mexer em um dado guardado é denunciada imediatamente para o restante da rede. A auditabilidade: todos os registros são verificáveis por qualquer participante autorizado em tempo real. A rastreabilidade: cada etapa da exploração florestal pode ser registrada sequencialmente, criando histórico verificável e inviolável. Ølnes, Ubacht e Janssen[12] demonstraram que o blockchain oferece benefícios concretos para processos governamentais, especialmente nos eixos de integridade de dados e incremento da confiança pública nas instituições.

### 3.2 Compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro

A inserção dessa ferramenta digital no ecossistema regulatório nacional encontra respaldo em múltiplos níveis normativos, a começar pelo texto constitucional. Considera-se, o artigo 37 da Constituição Federal já exige transparência, publicidade e eficiência — e o blockchain é instrumento que possibilita a concretização desses princípios. Como observa Binenbojm[13], os princípios constitucionais administrativos funcionam como vetores que orientam a adoção de novas tecnologias pela Administração, desde que compatíveis com a legalidade e com os direitos fundamentais.

Na esfera infraconstitucional, o artigo 19, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021[14] autoriza o uso de tecnologias para o aprimoramento da gestão contratual. A LAI, por sua vez, impõe o dever de garantir acesso ativo a dados de interesse público — dever que o blockchain operacionaliza de forma consistente. No plano da governança, a diretriz é igualmente amparada pelo Poder Executivo, como o Decreto n.º 9.203/2017[15] que estabelece os eixos de integridade e transparência como pilares da governança federal. A Rede Blockchain Brasil (RBB), iniciativa conjunta do TCU e do BNDES[16], já operacionaliza essa infraestrutura para compartilhamento

[11]TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. Blockchain Revolution. New York: Portfolio/Penguin, 2016, p. 7.
[12]ØLNES, Svein; UBACHT, Jolien; JANSSEN, Marijn. Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. Government Information Quarterly, v. 34, n. 3, p. 355–364, 2017. DOI: 10.1016/j.giq.2017.09.007, p. 358.
[13]BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 82.
[14]BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021, art. 19, inc. IV.
[15]BRASIL. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, 2017, art. 2.º, inc. I.
[16]BRASIL. Tribunal de Contas da União; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Rede Blockchain Brasil – RBB. Brasília: TCU/BNDES, 2020. Disponível em: rbb.network. Acesso em: 20 mai. 2026.

seguro entre órgãos públicos, demonstrando que a tecnologia é realidade institucional no Estado brasileiro.

## 4. BLOCKCHAIN COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL NAS CONCESSÕES FLORESTAIS

### 4.1 O reconhecimento doutrinário

A doutrina jurídica brasileira tem progressivamente reconhecido o potencial do blockchain na governança pública. Ziliotto[17], em obra publicada pela Editora Fórum em 2022 — a única monografia jurídica brasileira dedicada integralmente ao tema —, sustenta que o blockchain pode ser a principal aliada da Administração Pública no combate à corrupção nas contratações, ao tornar os registros imutáveis e auditáveis por qualquer parte interessada.[18]

Nóbrega e Heinen[19] identificam o blockchain como vetor de "transparência 2.0" — não apenas reativa, mas ativa e automática, em que dados são disponibilizados em tempo real. Araújo, Freitas e Martin[20] concluíram que a tecnologia é compatível com o ordenamento jurídico brasileiro e pode reduzir custos de transação na gestão contratual pública.[21] Freire e Athias[22] reforçam que a efetividade do princípio da transparência depende de sistemas que tornem as informações públicas efetivamente acessíveis, confiáveis e verificáveis — condições que o blockchain atende de forma estrutural.

### 4.2 Modelo de aplicação nas concessões florestais

A aplicação do blockchain ao monitoramento das concessões pode ser estruturada em quatro etapas. Na primeira — celebração e registro —, os termos essenciais do contrato são registrados em blockchain com assinatura digital das partes, garantindo imutabilidade das condições contratadas. Na segunda — execução contínua —, cada operação de exploração

[17]ZILIOTTO, Mirela Miró. Tecnologia blockchain nas contratações públicas no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 47.
[18]ZILIOTTO, Mirela Miró. Tecnologia blockchain nas contratações públicas no Brasil, op. cit., p. 112.
[19]NÓBREGA, Marcos; HEINEN, Juliano. As forças que mudarão a administração pública pós-COVID: transparência 2.0, blockchain e smart contracts. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n. 85, p. 217–230, jul./set. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i85.1405, p. 220.
[20]ARAÚJO, Valter Shuenquener de; FREITAS, Márcia Gomes de; MARTIN, Maria Victoria Arantes. Blockchain e o futuro dos contratos administrativos. Revista Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 481–503, 2021. DOI: 10.12957/rqi.2021.48956, p. 487.
[21]ARAÚJO; FREITAS; MARTIN, op. cit., p. 497.
[22]FREIRE, Gabriela Ohana Rocha; ATHIAS, Arianne Brito de Cal. A lei de acesso à informação e a tutela de improbidade administrativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 38, p. 154–177, ago. 2018. DOI: 10.22456/0104-6594.77511, p. 160.

(corte, transporte, beneficiamento) é registrada em tempo real na cadeia de blocos com georreferenciamento, conforme demonstrado por Kaulen et al.[23] e Dalipi et al.[24]

Na terceira etapa — acesso público —, os dados são disponibilizados em plataforma aberta, consultável por cidadãos, pesquisadores e organizações civis, operacionalizando a LAI e o princípio constitucional da publicidade. Na quarta — controle externo —, o TCU, o IBAMA e o SFB realizam auditorias em tempo real sobre registros imutáveis, eliminando a assimetria informacional que hoje favorece os concessionários. Giamberardino, Gadda e Nagalli[25] demonstraram a viabilidade de modelo análogo em contratações públicas sustentáveis no Brasil. No contexto amazônico, Rocha et al.[26] confirmaram a viabilidade técnica do blockchain na cadeia produtiva amazônica.

É imperioso reconhecer, contudo, as barreiras infraestruturais crônicas que circundam as Florestas Nacionais (FLONAs) sob concessão na Amazônia Legal. A exigência de alimentação de uma rede distribuída e de georreferenciamento em tempo real pressupõe conectividade estável e fornecimento de energia elétrica permanente, ativos escassos no interior profundo dos estados do Pará, Amazonas e Rondônia. Sem investimentos estatais robustos em infraestrutura de telecomunicação descentralizada, o modelo teórico corre o risco de criar um apartheid tecnológico, onde apenas grandes corporações concessionárias conseguiriam arcar com os custos operacionais de conexão via satélite privada, marginalizando iniciativas de manejo comunitário ou de menor escala.

## 5. O EUDR COMO VETOR DE URGÊNCIA NORMATIVA

O Regulamento (UE) 2023/1115 (EUDR)[27] exige que produtos como madeira exportados ao mercado europeu sejam comprovadamente livres de desmatamento, com rastreabilidade georreferenciada de toda a cadeia produtiva. Com implementação plena prevista

[23]KAULEN, Lena et al. Potential of blockchain technology in wood supply chains. Computers and Electronics in Agriculture, v. 216, art. 108496, 2024. DOI: 10.1016/j.compag.2023.108496, p. 4.
[24]DALIPI, Fisnik et al. Digital transformation of the future of forestry: an exploration of key concepts in the principles behind Forest 4.0. Frontiers in Forests and Global Change, v. 7, art. 1424327, 2024. DOI: 10.3389/ffgc.2024.1424327.
[25]GIAMBERARDINO, Guilherme Gonçalves; GADDA, Tatiana Maria Cecy; NAGALLI, André. Uso da tecnologia blockchain nas contratações públicas sustentáveis de obras rodoviárias. Revista de Administração Pública, v. 58, n. 3, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220230073.
[26]ROCHA, Cláudio et al. Blockchain aplicado à rastreabilidade da cadeia produtiva do cacau da Amazônia. Revista Brasileira de Computação Aplicada, 2022.
[27]UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023. Jornal Oficial da União Europeia, L 150, p. 206–247, 9 jun. 2023, art. 3.º.

para dezembro deste ano, 2026, o regulamento não obriga juridicamente o Estado brasileiro — obriga os importadores europeus. Contudo, seus efeitos sobre os concessionários exportadores são concretos: sem rastreabilidade confiável, estão excluídos do mercado europeu, conforme analisam Giudice et al.[28]

A resposta tecnológica já está em operação. O projeto ForestGuard, do Instituto Fraunhofer IML[29], usa blockchain para conformidade com o EUDR em cadeias florestais europeias. Stopfer e Buss[30] confirmaram que a arquitetura blockchain suporta rastreabilidade georreferenciada compatível com os requisitos do regulamento europeu. Para o Brasil, a adoção do blockchain pelo SFB representa, simultaneamente, exigência de governança interna e condição de inserção competitiva no mercado internacional.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo demonstrou que a tecnologia blockchain constitui instrumento juridicamente compatível e tecnicamente adequado para o enfrentamento dos déficits estruturais de transparência, rastreabilidade e integridade dos dados que comprometem o atual modelo de monitoramento das concessões florestais no Brasil.

A análise do regime jurídico da LGFP revelou três déficits sistêmicos — assimetria informacional, fragilidade de rastreabilidade e déficit de publicidade ativa — que o blockchain é capaz de endereçar por meio de seus atributos de imutabilidade, auditabilidade e registro distribuído em tempo real.

A tecnologia é compatível com os princípios constitucionais do artigo 37 da CF/88, com a Lei n.º 14.133/2021, com a LAI e com o Decreto n.º 9.203/2017. A doutrina de Ziliotto[31], Nóbrega e Heinen[32] e Araújo, Freitas e Martin[33], bem como a Rede Blockchain Brasil, confirmam essa compatibilidade no plano institucional.

---

[28]GIUDICE, Rocío et al. Will the EU deforestation-free products regulation (EUDR) reduce tropical forest loss? Ecological Economics, v. 225, 2024. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2024.108266.

[29]FRAUNHOFER IML. ForestGuard: Blockchain for Deforestation-free Supply Chains. Dortmund: Fraunhofer IML, 2024. Disponível em: https://www.iml.fraunhofer.de/en. Acesso em: 20 mai. 2026.

[30]STOPFER, Elias; BUSS, Jonas. Sustainability assessment of blockchain systems in timber supply chains. Frontiers in Blockchain, v. 9, 2026. DOI: 10.3389/fbloc.2026.1745200.

[32]NÓBREGA; HEINEN, op. cit., p. 225.

[33]ARAÚJO, Valter Shuenquener de; FREITAS, Márcia Gomes de; MARTIN, Maria Victoria Arantes. Blockchain e o futuro dos contratos administrativos. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 481–503, 2021.

No plano ambiental, a integração com a LGFP concretiza o princípio constitucional da transparência ambiental, fortalecido pelos imperativos doutrinários de Milaré[34] e Machado.[35] No plano internacional, o EUDR confere urgência prática à proposta, tornando a rastreabilidade uma condição de acesso ao mercado europeu.

Conclui-se que a implementação do blockchain ao monitoramento das concessões florestais representa medida de boa governança pública contemporânea que concretiza o princípio da transparência na Administração Pública Ambiental, com relevância interna — fortalecimento do controle social e controle interno e externo, como no alinhamento às exigências do EUDR.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; FREITAS, Márcia Gomes de; MARTIN, Maria Victoria Arantes. Blockchain e o futuro dos contratos administrativos. Revista Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 481–503, 2021. DOI: 10.12957/rqi.2021.48956.

BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Brasília: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021.

[34]MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 418.
[35]MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, op. cit., p. 797.

BRASIL. Tribunal de Contas da União; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Rede Blockchain Brasil – RBB. Brasília: TCU/BNDES, 2020. Disponível em: rbb.network. Acesso em: 20 mai. 2026.

DALIPI, Fisnik et al. Digital transformation of the future of forestry: an exploration of key concepts in the principles behind Forest 4.0. Frontiers in Forests and Global Change, v. 7, art. 1424327, 2024. DOI: 10.3389/ffgc.2024.1424327.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

FRAUNHOFER IML. ForestGuard: Blockchain for Deforestation-free Supply Chains. Dortmund: Fraunhofer IML, 2024. Disponível em: https://www.iml.fraunhofer.de/en. Acesso em: 20 mai. 2026.

FREIRE, Gabriela Ohana Rocha; ATHIAS, Arianne Brito de Cal. A lei de acesso à informação e a tutela de improbidade administrativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 38, p. 154–177, ago. 2018. DOI: 10.22456/0104-6594.77511.

GIAMBERARDINO, Guilherme Gonçalves; GADDA, Tatiana Maria Cecy; NAGALLI, André. Uso da tecnologia blockchain nas contratações públicas sustentáveis de obras rodoviárias. Revista de Administração Pública, v. 58, n. 3, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220230073.

GIUDICE, Rocío et al. Will the EU deforestation-free products regulation (EUDR) reduce tropical forest loss? Ecological Economics, v. 225, 2024. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2024.108266.

KAULEN, Lena et al. Potential of blockchain technology in wood supply chains. Computers and Electronics in Agriculture, v. 216, art. 108496, 2024. DOI: 10.1016/j.compag.2023.108496.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

NÓBREGA, Marcos; HEINEN, Juliano. As forças que mudarão a administração pública pós-COVID: transparência 2.0, blockchain e smart contracts. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n. 85, p. 217–230, jul./set. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i85.1405.

ØLNES, Svein; UBACHT, Jolien; JANSSEN, Marijn. Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. Government Information Quarterly, v. 34, n. 3, p. 355–364, 2017. DOI: 10.1016/j.giq.2017.09.007.

ROCHA, Cláudio et al. Blockchain aplicado à rastreabilidade da cadeia produtiva do cacau da Amazônia. Revista Brasileira de Computação Aplicada, 2022.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Relatório de Atividades do PAOF 2022. Brasília: SFB/MMA, 2023.

STOPFER, Elias; BUSS, Jonas. Sustainability assessment of blockchain systems in timber supply chains: environmental and economic impacts. Frontiers in Blockchain, v. 9, 2026. DOI: 10.3389/fbloc.2026.1745200.

SWAN, Melanie. Blockchain: Blueprint for a New Economy. Sebastopol: O'Reilly Media, 2015.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. Blockchain Revolution. New York: Portfolio/Penguin, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023. Jornal Oficial da União Europeia, L 150, p. 206–247, 9 jun. 2023.

ZILIOTTO, Mirela Miró. Tecnologia blockchain nas contratações públicas no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

# AS MÃES DE HAIA E O SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS: ANÁLISE DO CASO RAQUEL CANTARELLI SOB À LUZ DOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

*The mothers of the hague and the international abduction of children: Analysis of the Raquel Cantarelli Case in the Light of International Human Rights Systems*

**Lorena Filgueira da Cruz**[1]

Universidade da Amazônia

**Diego Fonseca Mascarenhas**[2]

Universidade da Amazônia

**Alberto de Moraes Papaléo Paes**[3]

UFPA

DOI: https://doi.org/10.62140/LCDMAP483143092

**Sumário:** 1. Introdução; 2 A Convenção De Haia De 1980 E Sua Lógica Instrumental. ; 3. As "Mães De Haia" E A Perspectiva De Gênero Nos Conflitos Transnacionais ; 4. O Caso Raquel Cantarelli E Os Limites Da Aplicação Automática Do Tratado; 4.1 O caso Raquel Cantarelli; 4.2 Contribuições da pesquisa para o debate jurídico contemporâneo; 5. Considerações Finais

[1] Mestranda em Direito Fundamentais (UNAMA). Bolsista da Capes. Bacharel em Direito pela (UNAMA). Pós-graduanda em Direito de Família (UNINTER). Membro do Grupo de Pesquisa das Liberdades Civis-Constitucionais (UNAMA) Membro da Comissão de Relações Internacionais e ODS da OAB/PA. Membro do Grupo de Gestão de Conflitos da (UFPA). E-mail: lorenafilgueira20@gmail.com

[2] Doutor e Mestre em Direito pela UFPA. Professor universitário da graduação e pós-graduação Universidade da Amazônia (UNAMA) e Faculdade Cosmopolita. Membro do Grupo de Pesquisa Hermenêutica Constitucional PPGDF UNAMA. E-mail: diegomask_85@hotmail.com

[3] Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogado, Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento e da Graduação em Direito da Universidade da Amazônia. Pesquisador vinculado o Grupo de Estudos de Hermenêutica Constitucional (GEHC) e Efetividade dos Direitos Fundamentais no Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia. E-mail: alberto.papaleo@unama.br

**Resumo:** A presente pesquisa analisa criticamente a aplicação da Convenção de Haia de 1980 sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças em situações que envolvem violência doméstica e desigualdades de gênero, com enfoque no fenômeno denominado "Mães de Haia". O estudo parte do problema relacionado à compatibilidade entre a aplicação automática do tratado, especialmente diante da interpretação restritiva da exceção prevista no artigo 13, alínea "b", e os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, considerando o princípio do melhor interesse da criança. O objetivo geral consiste em examinar os limites da aplicação tradicional da Convenção em casos envolvendo mães que alegam ter sido vítimas de violência doméstica, adotando como referência o caso de Raquel Cantarelli. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso, orientada por abordagem hermenêutica crítica. Os resultados evidenciam que a lógica instrumental da Convenção, centrada na restituição célere da criança ao país de residência habitual, apresenta limitações quando aplicada de maneira automática e desvinculada das particularidades do caso concreto. Constatou-se que a elevada exigência probatória para reconhecimento do risco grave dificulta a proteção de vítimas em contextos de violência doméstica, especialmente em situações sem registros formais. O estudo conclui que a aplicação da Convenção exige interpretação integrada aos sistemas internacionais de direitos humanos, à perspectiva de gênero e ao princípio do melhor interesse da criança, de modo a assegurar decisões não apenas formalmente legítimas, mas também materialmente justas.

**Palavras-chave:** Convenção de Haia; Mães de Haia; violência doméstica; melhor interesse da criança; direitos humanos.

**Abstract:** This research critically analyzes the application of the 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction in situations involving domestic violence and gender inequalities, focusing on the phenomenon called "Hague Mothers". The study starts from the problem related to the compatibility between the automatic application of the treaty, especially in the face of the restrictive interpretation of the exception provided for in Article 13, paragraph "b", and the international systems for the protection of human rights, considering the principle of the best interest of the child. The general objective is to examine the limits of the traditional application of the Convention in cases involving mothers who claim to have been victims of domestic violence, using the case of Raquel Cantarelli as a reference. Methodologically, this is a qualitative, exploratory research, developed through bibliographic review, documentary analysis and case study, guided by a critical hermeneutic approach. The results show that the instrumental logic of the Convention, centered on the speedy return of the child to the country of habitual residence, has limitations when applied automatically and disconnected from the particularities of the specific case. It was found that the high evidentiary requirement for recognition of serious risk makes it difficult to protect victims in contexts of domestic violence, especially in situations without formal records. The study concludes that the application of the Convention requires an integrated interpretation of international human rights systems, the gender perspective and the principle of the best interest of the child, in order to ensure decisions that are not only formally legitimate, but also materially just.

**Keywords:** Hague Convention; Mothers of The Hague; domestic violence; best interests of the child; human rights.

## 1. INTRODUÇÃO

A intensificação das relações transnacionais, impulsionada pelos processos de globalização e pelo aumento da mobilidade humana, produziu impactos significativos na configuração das relações familiares contemporâneas. Esse cenário contribuiu para o aumento de conflitos familiares marcados pela presença de elementos internacionais, especialmente aqueles relacionados à guarda, convivência e definição da residência de crianças. Nesse contexto, a Convenção de Haia de 1980 sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças consolidou-se como importante instrumento jurídico de cooperação internacional, concebido com a finalidade de combater deslocamentos ilícitos e assegurar o retorno imediato da criança ao Estado de sua residência habitual.

Fundamentada nos princípios da cooperação entre Estados e da segurança jurídica internacional, a Convenção foi estruturada a partir da premissa de que questões relacionadas à guarda devem ser solucionadas pelas autoridades do local de residência habitual da criança. Conforme observa Pérez-Vera (1982, p. 426), o tratado foi concebido para impedir que deslocamentos ilícitos produzam efeitos jurídicos permanentes, buscando restaurar a situação anterior ao deslocamento sem, contudo, afastar a necessidade de consideração das particularidades de cada caso concreto. Apesar da relevância desse mecanismo, sua aplicação prática revela tensões importantes quando confrontada com situações atravessadas por violência doméstica, vulnerabilidade social e desigualdades de gênero.

A relevância desta pesquisa decorre da necessidade de problematizar a aparente neutralidade do tratado, sobretudo em casos nos quais o deslocamento internacional não decorre exclusivamente de conduta ilícita, mas pode representar medida de proteção adotada por mulheres inseridas em contextos de violência. Esse fenômeno, conhecido na literatura como "Mães de Haia", evidencia situações em que a restituição automática da criança pode produzir resultados contraditórios, comprometendo direitos que o próprio instrumento busca proteger.

A pesquisa parte do seguinte problema: em que medida a aplicação automática da Convenção de Haia, especialmente diante da interpretação restritiva da exceção prevista no artigo 13, alínea "b", mostra-se compatível com os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e com o princípio do melhor interesse da criança?

O objetivo geral consiste em analisar criticamente a aplicação da Convenção em situações que envolvem mães que alegam ter sido vítimas de violência doméstica, tomando como referência o caso de Raquel Cantarelli. Como objetivos específicos, busca-se examinar os

fundamentos normativos do tratado, identificar suas limitações práticas e avaliar a contribuição dos sistemas internacionais de direitos humanos para uma releitura interpretativa da Convenção.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. Adota-se abordagem hermenêutica crítica, orientada por interpretação sistemática e teleológica das normas jurídicas, com centralidade no princípio do melhor interesse da criança e na incorporação da perspectiva de gênero.

## 2. A CONVENÇÃO DE HAIA DE 1980 E SUA LÓGICA INSTRUMENTAL

A Convenção de Haia de 1980 foi elaborada em um contexto de crescente internacionalização das relações familiares, marcado pela intensificação da mobilidade humana e pelo aumento de disputas transnacionais envolvendo crianças. Seu propósito central consiste em assegurar o retorno célere da criança ao Estado de sua residência habitual quando constatada a ocorrência de deslocamento ou retenção ilícita, conforme previsto em seu artigo 12 (HCCH, 1980). A estrutura normativa do tratado parte da premissa de que questões relacionadas à guarda e à convivência devem ser apreciadas pelas autoridades competentes do Estado onde a criança mantinha sua residência habitual antes do deslocamento.

A construção desse sistema possui natureza essencialmente instrumental. O tratado foi concebido para restabelecer a situação anterior ao deslocamento considerado ilícito, buscando impedir que a alteração fática produza consequências jurídicas permanentes. Nessa perspectiva, a restituição internacional ocupa posição central em sua estrutura.

Sobre esse aspecto, a doutrina observa:

> "O dever de retorno da criança surge somente quando sua remoção ou retenção é considerada ilícita com base no artigo 3º. O juiz do Estado requerido não deve adentrar no mérito da questão da guarda, limitando-se à averiguação da regularidade formal do pedido e da ocorrência da ilicitude" (Albuquerque, 2015, p. 11).

Percebe-se que o sistema convencional opera, em grande medida, como instrumento de definição de competência jurisdicional, privilegiando a rapidez procedimental em detrimento de uma análise aprofundada acerca das particularidades do conflito. Embora esse desenho normativo tenha sido adequado às hipóteses clássicas de subtração internacional, sua aplicação revela limitações diante de contextos familiares marcados por violência, vulnerabilidade ou situações de elevada complexidade social.

A celeridade processual constitui elemento indispensável ao funcionamento do sistema. Busca-se impedir que o decurso do tempo consolide novas situações de fato capazes de dificultar o retorno da criança. Entretanto, essa mesma urgência frequentemente reduz o espaço destinado à produção probatória, especialmente em situações que envolvem alegações de violência doméstica, cuja demonstração costuma apresentar obstáculos relevantes.

Lima (2016, p. 78) observa que a rapidez exigida pelo procedimento convencional, embora necessária à preservação de seus objetivos, pode comprometer a qualidade da prestação jurisdicional, sobretudo em hipóteses nas quais existam alegações de risco à integridade física ou psicológica da criança.

Outro aspecto sensível refere-se à interpretação das exceções previstas no próprio tratado, especialmente aquela contida no artigo 13, alínea "b", que admite a não restituição quando demonstrado risco grave de dano físico ou psicológico.

Na prática, entretanto, a aplicação dessa cláusula costuma exigir elevado rigor probatório, dificultando seu reconhecimento pelos tribunais. Albuquerque (2015, p. 19) ressalta que as hipóteses excepcionais devem receber interpretação restritiva para evitar o esvaziamento da finalidade convencional. Embora essa preocupação seja juridicamente compreensível, sua utilização excessivamente rígida pode produzir efeitos incompatíveis com situações concretas marcadas por violência intrafamiliar.

Outro limite relevante reside na dificuldade de o tratado responder adequadamente a desigualdades estruturais, particularmente aquelas relacionadas às relações de gênero. Ao tratar o deslocamento internacional apenas sob a perspectiva da ilicitude formal, o sistema tende a invisibilizar situações nas quais a saída do país constitui tentativa de proteção diante de contextos abusivos.

Embora a Convenção represente avanço significativo no enfrentamento da subtração internacional de crianças, sua aplicação automática revela limitações importantes. A ausência de exame substancial das circunstâncias concretas pode comprometer a efetividade do próprio instrumento e conduzir a decisões que, apesar de formalmente adequadas, não concretizam o princípio do melhor interesse da criança.

## 3. AS "MÃES DE HAIA" E A PERSPECTIVA DE GÊNERO NOS CONFLITOS TRANSNACIONAIS

A análise do fenômeno denominado "Mães de Haia" exige abordagem que ultrapasse formulações estritamente abstratas, uma vez que os conflitos envolvendo subtração internacional de crianças frequentemente estão inseridos em contextos marcados por desigualdades estruturais e relações de vulnerabilidade. A utilização dessa expressão passou a identificar situações nas quais mulheres, em sua maioria residentes em países estrangeiros, retornam ao país de origem acompanhadas dos filhos sem autorização do outro genitor, alegando situações de violência doméstica, isolamento social ou ausência de mecanismos efetivos de proteção.

A crescente visibilidade desse fenômeno produziu debates relevantes sobre os limites da aplicação tradicional da Convenção de Haia, sobretudo porque muitos desses casos apresentam características distintas das hipóteses clássicas que motivaram a criação do tratado em 1980. Em vez de disputas unicamente relacionadas ao exercício da guarda, observa-se a presença de fatores ligados à violência doméstica, dependência econômica e dificuldades enfrentadas por mulheres em situação migratória.

Pesquisas indicam que mulheres inseridas em contextos transnacionais enfrentam obstáculos adicionais ao acesso à justiça, especialmente em razão de barreiras linguísticas, fragilidade das redes de apoio e dependência financeira. Duarte e Oliveira (2012, p. 229) observam que essas circunstâncias frequentemente dificultam denúncias de violência e ampliam relações de dependência em relação ao parceiro.

Sob essa perspectiva, determinados deslocamentos internacionais não podem ser analisados exclusivamente sob a ótica da ilicitude formal. Em muitos casos, a saída do país representa tentativa de proteção diante de situações percebidas como ameaçadoras. Arruda (2022, p. 89) argumenta que parcela significativa dos episódios classificados como subtração internacional envolve mulheres que buscam escapar de relações abusivas e da falta de amparo protetivo no exterior, exigindo abordagem mais sensível às circunstâncias concretas. Os dados empíricos reforçam essa discussão.

**Tabela 1 – Dados sobre subtração internacional de crianças e violência doméstica em casos relacionados à Convenção de Haia**

| Indicador | Percentual | Descrição |
|---|---|---|
| Mães acusadas de "sequestro internacional" | 98% | Entre novembro de 2019 e dezembro de 2022, 98% dos |

| | | |
|---|---|---|
| | | casos envolvendo denúncias de subtração internacional de crianças referem-se a mães acusadas por parceiros ou ex-parceiros. |
| Mulheres que relataram violência doméstica | 88,1% | Das mulheres denunciadas por subtração internacional, 88,1% afirmaram ter sofrido violência doméstica praticada pelos companheiros ou ex-companheiros. |
| Casos brasileiros envolvendo violência doméstica | 57,6% | No Brasil, 57,6% dos processos relacionados à Convenção de Haia envolvem alegações de violência doméstica. |
| Casos em que a violência impediu a repatriação | 7,91% | Apenas 7,91% dos casos tiveram a violência doméstica reconhecida judicialmente como fundamento suficiente para impedir a repatriação da criança. |

**Fonte:** Revibra G1 (2023) e Advocacia-Geral da União – AGU (2018–2023).

Os dados apresentados demonstram que a subtração internacional de crianças possui dimensão diretamente relacionada às questões de gênero. A elevada incidência de relatos de violência evidencia que muitos desses conflitos ultrapassam disputas parentais convencionais, exigindo análise que considere aspectos sociais, familiares e econômicos.

Essa compreensão encontra respaldo em estudos que analisam os efeitos da violência doméstica sobre o desenvolvimento infantil. Dias (2021, p. 142) sustenta que a exposição de crianças a ambientes violentos, ainda que indireta, pode gerar consequências emocionais

significativas, aspecto que deve integrar a avaliação do risco grave previsto no artigo 13, alínea "b", da Convenção.

Entretanto, Gabriel (2020, p. 372) observa que a interpretação restritiva dessa exceção continua dificultando o reconhecimento da violência doméstica como fundamento suficiente para justificar a não restituição da criança. Esse cenário evidencia limitações do sistema diante de conflitos familiares marcados por múltiplas vulnerabilidades.

Além disso, a reduzida incorporação da perspectiva de gênero na interpretação da Convenção contribui para a reprodução de desigualdades históricas. Araújo (2016, p. 233) destaca que a aplicação do tratado deve ocorrer em consonância com a proteção dos direitos fundamentais, enquanto Brina (2024, p. 112) defende a centralidade do princípio do melhor interesse da criança na análise desses conflitos.

No campo dos direitos humanos, Piovesan (2013, p. 89) sustenta que os tratados internacionais exigem interpretação sistemática orientada à máxima efetividade dos direitos fundamentais. Em igual sentido, Ramos (2023, p. 345) destaca a necessidade de compatibilização entre os compromissos internacionais e as garantias constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer a necessidade de considerar, na aplicação da Convenção de Haia, não apenas o princípio do melhor interesse da criança, mas também elementos relacionados à perspectiva de gênero (Brasil, 2023). Trata-se de avanço relevante, pois rompe com a ideia de neutralidade absoluta do tratado e reconhece desigualdades concretas presentes nesses conflitos.

A ausência dessa abordagem representa um dos principais fatores de distorção na aplicação da Convenção. Nesse contexto, instrumentos internacionais, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção de Belém do Pará, reforçam a necessidade de proteção específica diante de situações de violência e desigualdade.

Outro obstáculo relevante refere-se à dificuldade de comprovação da violência doméstica nos processos de restituição internacional. Muitas vítimas não dispõem de registros formais capazes de corroborar seus relatos, circunstância que frequentemente reduz a credibilidade de suas alegações. Além disso, a estrutura procedimental da Convenção, orientada pela celeridade, pode limitar a produção probatória. Cruz e Mascarenhas (2025, p. 389)

observam que a ausência de análise crítica pode gerar decisões incapazes de captar a complexidade dos casos concretos.

Diante desse cenário, a incorporação da perspectiva de gênero não deve ser compreendida como flexibilização indevida do tratado, mas como condição necessária para assegurar aplicação compatível com os direitos humanos e com a proteção integral da criança.

## 4. O CASO RAQUEL CANTARELLI E OS LIMITES DA APLICAÇÃO AUTOMÁTICA DO TRATADO

A análise do caso Raquel Cantarelli constitui importante referencial empírico para compreender os limites da aplicação tradicional da Convenção de Haia de 1980, especialmente quando interpretada sob uma perspectiva estritamente formal e desvinculada dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. Embora o instrumento convencional tenha como finalidade assegurar o retorno imediato da criança ao Estado de residência habitual, essa diretriz não pode ser compreendida como absoluta ou aplicada de forma automática.

O próprio relatório explicativo da Convenção já indicava a necessidade de cautela interpretativa em matéria de restituição internacional. Pérez-Vera (1982, p. 426) ressalta que a finalidade do tratado consiste em impedir que deslocamentos ilícitos produzam efeitos jurídicos permanentes, sem afastar a necessidade de consideração das particularidades de cada situação concreta. Entretanto, a experiência prática demonstra que a aplicação da Convenção, em determinados casos, privilegia a recomposição imediata da situação anterior em detrimento de análises mais aprofundadas acerca dos riscos envolvidos.

Nesse sentido, a doutrina contemporânea tem destacado que a restituição imediata não pode ser concebida como finalidade autônoma e desvinculada da realidade fática. Celli Júnior (2021, p. 167) observa que a interpretação do tratado exige consideração das circunstâncias que envolvem o deslocamento, especialmente em contextos marcados por violência doméstica e situações de vulnerabilidade familiar.

### 4.1 O caso Raquel Cantarelli

Raquel Cantarelli mudou-se para a Irlanda em 2014, onde constituiu família e passou a residir no interior do país. Conforme seus relatos posteriores, a relação conjugal teria sido marcada por episódios recorrentes de violência física, psicológica e sexual, além de progressivo isolamento social, dependência econômica e práticas de controle exercidas pelo companheiro.

Segundo sua narrativa, o quadro agravou-se diante de circunstâncias que incluíam retenção de documentos pessoais, restrições de autonomia e receios relacionados à perda da guarda das filhas. Após buscar auxílio junto às autoridades brasileiras e irlandesas, obteve medida protetiva emergencial. Contudo, posteriormente participou de audiência judicial que, segundo alegou, ocorreu sem assistência jurídica adequada e sem a devida consideração de seus relatos.

Em 2019, retornou ao Brasil acompanhada das filhas sem autorização do genitor, alegando que a medida visava proteger a integridade física e emocional do núcleo familiar. Em razão disso, passou a responder a procedimentos fundamentados na Convenção de Haia, sob alegação de subtração internacional de menores.

Inicialmente, a Justiça Federal reconheceu a incidência da exceção prevista no artigo 13, alínea "b", entendendo existir risco grave associado ao retorno das crianças à Irlanda. Posteriormente, a decisão foi reformada pelo Tribunal Regional Federal, determinando-se a repatriação das menores. A execução da medida, ocorrida em junho de 2023, gerou ampla repercussão pública e intensificou o debate acerca dos limites da aplicação automática da Convenção.

Posteriormente, recurso apresentado ao Superior Tribunal de Justiça resultou no reconhecimento da necessidade de reexame do caso à luz do princípio do melhor interesse da criança e das alegações de violência doméstica, recolocando em discussão a necessidade de interpretação mais ampla das exceções previstas pelo tratado.

A controvérsia evidenciou dificuldades relevantes relacionadas à aplicação do artigo 13, especialmente no que se refere à exigência de demonstração do chamado risco grave. Gabriel (2020, p. 372) observa que interpretações excessivamente restritivas frequentemente dificultam o reconhecimento de situações de violência doméstica, sobretudo quando inexistem provas documentais formais.

A problemática torna-se ainda mais sensível quando observados os impactos indiretos da violência sobre o desenvolvimento infantil. Bahia (2021, p. 115) sustenta que a análise do risco não deve limitar-se à verificação de danos físicos imediatos, devendo incorporar aspectos emocionais, psicológicos e ambientais capazes de afetar a formação da criança.

No cenário brasileiro, a aproximação entre a Convenção de Haia e os instrumentos internacionais de direitos humanos vem sendo progressivamente fortalecida. Piovesan (2013, p.

92) sustenta que tratados internacionais devem ser interpretados em constante diálogo com a proteção da dignidade humana, especialmente quando estão em discussão direitos fundamentais.

Esse movimento interpretativo também pode ser identificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento das ADIs n. 4.245 e 7.686, o STF reconheceu a necessidade de observância do princípio do melhor interesse da criança e da perspectiva de gênero na aplicação da Convenção de Haia (BRASIL, 2023). Tal entendimento representa importante avanço, ao reconhecer que aparentes neutralidades normativas podem reproduzir desigualdades materiais.

Em perspectiva semelhante, Casella (2022, p. 218) destaca que a cooperação internacional não deve ser compreendida como valor absoluto quando sua aplicação comprometer a proteção integral dos direitos fundamentais.

O caso Raquel Cantarelli evidencia precisamente essa tensão. Ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro possui o dever de cumprir obrigações assumidas internacionalmente, encontra-se igualmente vinculado à proteção integral da criança, conforme estabelece o artigo 227 da Constituição Federal. Esse duplo compromisso exige atuação jurisdicional capaz de considerar não apenas a literalidade normativa, mas também as circunstâncias concretas que envolvem os sujeitos afetados.

Essa discussão aproxima-se das reflexões desenvolvidas por Weiner (2000, p. 78), ao sustentar que parcela significativa dos casos de subtração internacional de crianças envolve mulheres que buscam afastar-se de contextos abusivos. Nessa perspectiva, a análise do deslocamento internacional não pode restringir-se à verificação formal da ilicitude do ato, exigindo consideração das circunstâncias concretas que motivaram a ruptura do vínculo territorial.

Assim, a análise desenvolvida demonstra que a aplicação da Convenção de Haia exige interpretação ampla e contextualizada, articulada aos direitos humanos, à perspectiva de gênero e, sobretudo, ao princípio do melhor interesse da criança.

## 4.2 Contribuições da pesquisa para o debate jurídico contemporâneo

O panorama desenvolvido ao longo desta pesquisa evidencia contribuições relevantes ao debate contemporâneo sobre a aplicação da Convenção de Haia em conflitos familiares transnacionais. O estudo demonstrou que muitos casos classificados formalmente como

subtração internacional envolvem contextos marcados por violência doméstica, vulnerabilidade e desigualdades estruturais que exigem análise para além da dimensão estritamente normativa.

A investigação permitiu identificar que interpretações excessivamente formais do tratado podem limitar a efetividade de garantias fundamentais, especialmente quando a restituição internacional é aplicada como finalidade autônoma, dissociada das circunstâncias concretas. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de incorporação da perspectiva de gênero e do princípio do melhor interesse da criança como elementos centrais da atividade interpretativa.

Por fim, a pesquisa contribui para o fortalecimento da compreensão de que a efetividade da Convenção de Haia depende de uma leitura integrada entre cooperação internacional, direitos humanos e proteção integral da infância, permitindo a construção de soluções jurídicas mais adequadas à complexidade dos conflitos familiares contemporâneos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar criticamente a aplicação da Convenção de Haia de 1980 em situações envolvendo alegações de violência doméstica, especialmente nos casos relacionados ao fenômeno das chamadas "Mães de Haia", tomando como referência o caso Raquel Cantarelli. Ao longo do estudo, buscou-se examinar os fundamentos normativos do tratado, identificar suas limitações práticas e verificar a possibilidade de interpretação articulada aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e ao princípio do melhor interesse da criança.

A investigação permitiu compreender que a Convenção de Haia representa instrumento de grande relevância no âmbito da cooperação jurídica internacional, sobretudo por estabelecer mecanismos destinados ao enfrentamento da subtração internacional de crianças e à prevenção de deslocamentos ilícitos entre Estados. Contudo, verificou-se que a efetividade do tratado não pode ser avaliada exclusivamente a partir de sua capacidade de assegurar a restituição célere da criança ao país de residência habitual.

Os resultados obtidos evidenciaram que a aplicação estritamente formal do mecanismo de retorno imediato pode apresentar limitações quando confrontada com situações concretas marcadas por violência doméstica, relações assimétricas de poder e contextos de vulnerabilidade. Em determinados casos, a utilização automática dos instrumentos previstos na Convenção tende a reduzir a complexidade dos conflitos familiares a questões meramente

procedimentais, dificultando a análise substancial dos fatores que cercam o deslocamento internacional.

A hipótese inicialmente proposta foi confirmada ao longo da pesquisa. Constatou-se que interpretações excessivamente restritivas, especialmente relacionadas à exceção prevista no artigo 13, alínea "b", podem comprometer a adequada apreciação de circunstâncias envolvendo risco à integridade física e psicológica da criança. A exigência de elevada carga probatória, somada à própria dinâmica dos casos de violência doméstica, frequentemente dificulta o reconhecimento judicial dessas situações.

A análise do caso Raquel Cantarelli permitiu visualizar, de forma concreta, os desafios decorrentes da aplicação tradicional da Convenção. O caso evidenciou tensões entre o dever estatal de observância dos compromissos internacionais e a necessidade de assegurar proteção integral à criança e aos direitos fundamentais envolvidos. Demonstrou-se, ainda, que conflitos dessa natureza exigem atuação jurisdicional mais cuidadosa, capaz de considerar elementos sociais, emocionais e contextuais que não podem ser reduzidos a critérios exclusivamente formais.

Também foi possível observar avanços relevantes no cenário jurídico nacional, especialmente no reconhecimento progressivo da importância do princípio do melhor interesse da criança e da necessidade de interpretação compatível com os sistemas internacionais de direitos humanos. Ainda assim, permanecem desafios relacionados à uniformização de entendimentos e à superação de práticas excessivamente automatizadas.

Diante dessas constatações, conclui-se que a aplicação da Convenção de Haia demanda leitura interpretativa que ultrapasse sua dimensão estritamente instrumental. A proteção integral da criança exige análise capaz de considerar as particularidades de cada caso concreto, reconhecendo a existência de múltiplas vulnerabilidades e a complexidade que caracteriza os conflitos familiares transnacionais contemporâneos. Nesse contexto, a harmonização entre cooperação internacional, proteção da infância e direitos humanos não depende da prevalência absoluta de um regime jurídico sobre outro, mas da construção de soluções interpretativas integradas e comprometidas com a realidade social. Somente a partir dessa perspectiva será possível assegurar decisões não apenas formalmente válidas, mas efetivamente orientadas pela promoção da justiça material e pela proteção dos sujeitos mais vulneráveis envolvidos nessas controvérsias.

## REFERÊNCIAS

ALEGRETTI, Laís. Brasileira acusada de sequestro internacional luta para rever filhas na Irlanda. BBC News Brasil, 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese. Acesso em: 7 maio 2026.

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. A Convenção de Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças e o princípio do melhor interesse da criança. 2015. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/. Acesso em: 7 maio 2026.

ARAÚJO, Nádia de. Direito internacional privado: teoria e prática brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2016.

ARRUDA, Katiuscia de. O fenômeno das "Mães de Haia" e a vulnerabilidade da mulher migrante: uma análise da Convenção de 1980 sob a perspectiva de gênero. Revista de Direito Internacional Privado e Direitos Humanos, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 75-96, 2022.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. O princípio do melhor interesse da criança e a Convenção de Haia sobre o Sequestro Internacional de Menores: por uma releitura constitucional e humanitária. Revista Brasileira de Direito de Família, Belo Horizonte, v. 23, n. 102, p. 108-127, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.245 e 7.686. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 7 maio 2026.

BRINA, Letícia. Direito internacional privado de família: novos paradigmas protetivos e o melhor interesse da criança. Belo Horizonte: Del Rey, 2024.

CASELLA, Paulo Borba. Direito internacional privado e a proteção dos direitos fundamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CELLI JÚNIOR, Umberto. Tratados internacionais e direitos humanos: a flexibilização necessária da cooperação jurídica. Revista de Direito Internacional Contemporâneo, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 155-172, 2021.

CRUZ, Lorena Filgueira da; MASCARENHAS, Diego Fonseca. Análise Crítica Da Convenção De Haia Sobre Sequestro Internacional De Crianças: O Caso Sean Goldman E Os Desafios Da Implementação. Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, Belém, v. 8, n. 2, p. 384–401, 2025.

DIAS, Maria Berenice. Lei Maria da Penha: a efetividade da proteção estatal à violência de gênero. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

DUARTE, Madalena; OLIVEIRA, Ana Sofia. Mulheres migrantes e violência doméstica: vulnerabilidades e desafios institucionais. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 97, p. 219–238, 2012.

GABRIEL, Vivian de Oliveira. A exceção do artigo 13(b) da Convenção de Haia de 1980 e os casos de violência doméstica. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 17, n. 1, p. 365–380, 2020.

HCCH – HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW. Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction. Hague, 1980. Disponível em: https://www.hcch.net. Acesso em: 7 maio 2026.

JALIL, Monize Marques. Convenção de Haia de 1980 e Violência Doméstica: os desafios da aplicação do artigo 13, "b" nos tribunais brasileiros. Revista de Direito Transnacional, Brasília, v. 11, n. 1, p. 190-215, 2023.

LIMA, Fernanda Dias. A celeridade processual na Convenção de Haia de 1980 e seus impactos na proteção da criança. Revista Brasileira de Direito Internacional, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 70–85, 2016.

MALHEIRO, Emerson. Direitos humanos. 2. ed. São Paulo: Método, 2022.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Belém, 1994. Disponível em: https://www.oas.org. Acesso em: 7 maio 2026.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos da Criança. Nova York, 1989. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil. Acesso em: 7 maio 2026.

PÉREZ-VERA, Elisa. Explanatory Report on the 1980 Hague Child Abduction Convention. Hague: HCCH, 1982. Disponível em: https://www.hcch.net. Acesso em: 7 maio 2026.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VILAS BÔAS, Daniela. Subtração internacional de crianças e os limites da Convenção de Haia de 1980 perante os tribunais brasileiros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

# Direitos Fundamentais e Sustentabilidade Ambiental

Vol. II

Fábio da Silva Veiga
Jeferson Bacelar
Frederico Antonio Lima de Oliveira
Alberto Papaléo Paes

IBEROJUR SCIENCE PRESS

UNAMA

ISBN: 978-9-89368-227-2