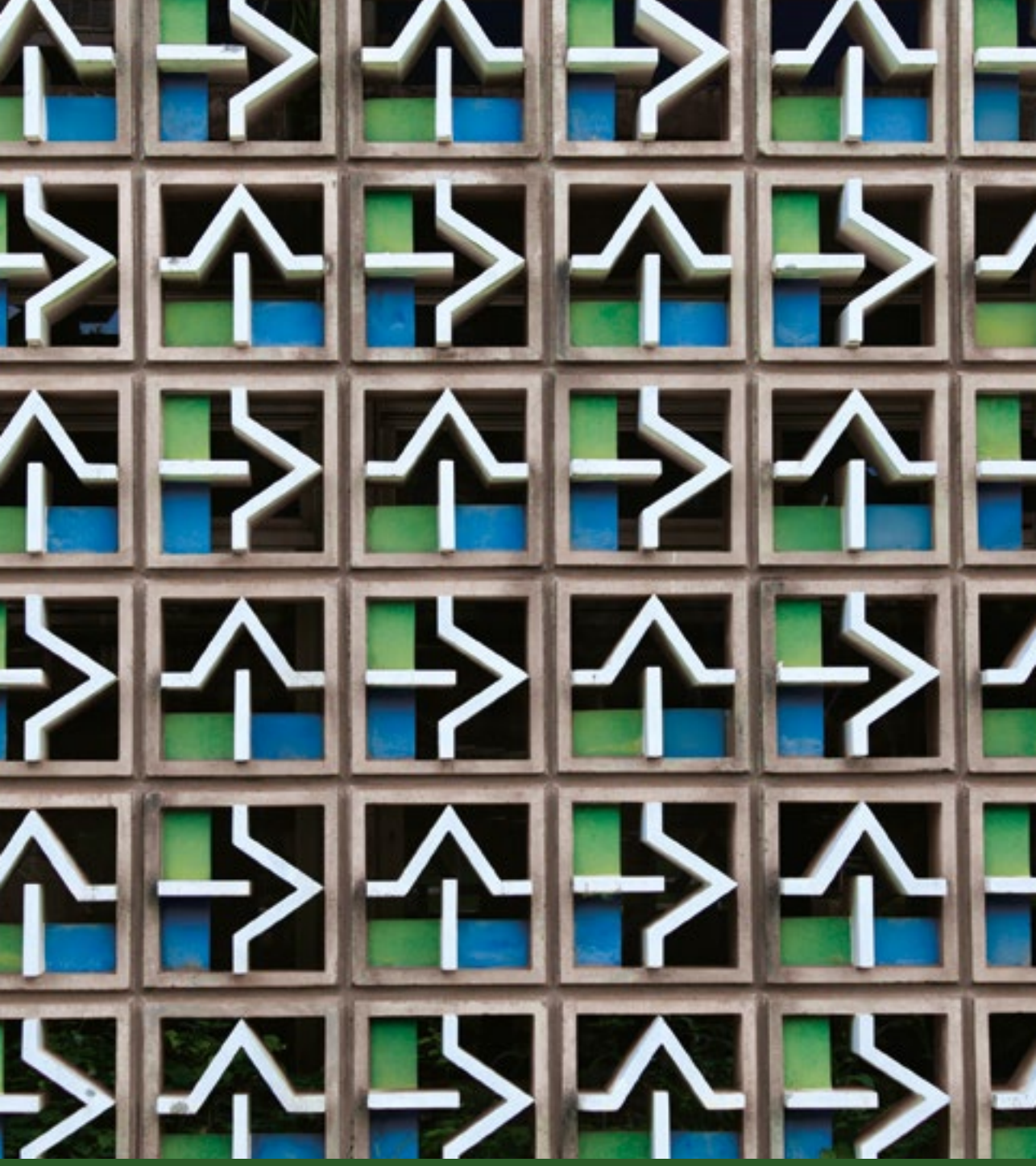


Instituto de Química da UnB/DF (2020) – Prof. Dr. Gerson de Souza Mól (PQ) - Acervo pessoal

REVISTA DO CNMP

13ª EDIÇÃO | 2025

20 ANOS

CNMP Conselho Nacional do Ministério Público

Revista do CNMP

2025, Brasília

V.13 - 2025

EXPEDIENTE

© 2025, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP
Paulo Gustavo Gonet Branco (Presidente)
Ângelo Fabiano Farias da Costa (Corregedor Nacional)
Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Paulo Cezar dos Passos
Jaime de Cassio Miranda
Edvaldo Nilo de Almeida
Ivana Lúcia Franco Cei
Fernando da Silva Comin
Cíntia Menezes Brunetta
Fabiana Costa Oliveira Barreto
Greice Fonseca Stocker
Karen Luise Vilanova Batista de Souza

Secretaria-Geral do CNMP
Carlos Vinícius Alves Ribeiro (Secretário-Geral)
Michel Romano (Secretário-Geral Adjunto)

Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência (CALJ)
Edvaldo Nilo (Presidente)

Projeto gráfico, revisão e supervisão editorial
Secretaria de Comunicação do CNMP

Diagramação
Gráfica e Editora Movimento

B823 Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil).
Revista do CNMP / Conselho Nacional do Ministério Público. – 13. ed. – Brasília: CNMP, 2025.
863 p. il.

ISSN 2236-2363 (Versão impressa)

1. Ministério Público, atuação. 2. Direitos humanos. 3. Diretos fundamentais. 4. Improbidade administrativa. 5. Violência contra a mulher. 6. Proteção ambiental. I. Título. II. Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência.

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP
Bibliotecário responsável: Felipe Belo da Silva
CRB: 2655

REVISTA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Journal of the Brazilian Board of Public Prosecutor's Office

A Revista do CNMP é a publicação oficial do Conselho Nacional do Ministério Público, coordenada e editorada pela Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência (CALJ) do referido órgão. O periódico é anual e tem por objetivo difundir o conhecimento, fomentar o debate acadêmico e proporcionar a reflexão. Os artigos científicos inéditos, publicados na Revista, resultam de pesquisas voltadas ao contínuo aprimoramento da atuação do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

The Journal of the Brazilian Board of the Public Prosecutor's Office is the official publication of the Brazilian Board of the Public Prosecutor's Office. The journal is coordinated by the Board's Commission for the Monitoring of Legislative Process and Judicial Precedents. The journal is published yearly and aims to spread knowledge, while fostering academic debate and enabling reflection on the themes discussed therein. The previously unpublished papers are result of research that are related to the betterment of the Public Prosecutors' Office for the protection of the legal order, the democracy, social and individual rights.

CONSELHO EDITORIAL

Editorial Board

I – Editor-chefe:

Edvaldo Nilo de Almeida, Conselheiro Nacional do Ministério Público, Presidente da Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência.

II – Editor-adjunto:

Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil).

III – Membros integrantes:

Adriano Fernandes Ferreira, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);

Bernardo Strobel Guimarães, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PR, Brasil);

Carlos Ari Vieira Sundfeld, Prof. Dr. na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (SP, Brasil);

Carlos Vinícius Alves Ribeiro, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Goiás (GO, Brasil);

Cristiano Gomes de Brito, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);

Fernando Rodrigues Martins, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);

Floriano Azevedo Marques Neto, Prof. Dr. na Universidade de São Paulo (SP, Brasil);

Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);

Graciane Rafisa Saliba, Profª. Drª. na Universidade de Santa Úrsula (RJ, Brasil);

Ingrid Zanella Andrade Campos, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);

Ingo Wolfgang Sarlet, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);

Leonardo Buissa Freitas, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);

Luis Alberto Reichelt, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);

Luiz Felipe Hadlish Miguel, Prof. Dr. na Universidade Ibirapuera (SP, Brasil);

Marcelle Mourelle Perez Diós, Profª. Drª. na Universidade Santa Úrsula (RJ, Brasil);

Marcos Augusto Perez, Prof. Dr. na Universidade de São Paulo (SP, Brasil);

Odete Medauar, Profª. Drª. na Universidade de São Paulo (SP, Brasil);

Ricardo Padovini Pleti Ferreira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);

Tereza Cristina Tarragô Souza Rodrigues, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil).

CONSELHO DE ORIENTAÇÃO EDITORIAL (PARECERISTAS COLABORADORES DA 13ª EDIÇÃO)
Members of the Scientific Advisory Board who reviewed papers for the current issue

Alexandre Freire Pimentel, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Alexandre Garrido da Silva, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Alexandre Walmott Borges, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Alice Ribeiro de Sousa, Prof.ª Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Ana Luíza Berg Barcellos, Prof.ª Drª. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
André Ricardo Cruz Fontes, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Augusto Cezar Ferreira de Baraúna, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Beatriz Corrêa Camargo, Prof.ª Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Carlos Henrique Rodrigues Vieira, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Cláudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro, Prof.ª Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Cláudio Ari Pinheiro de Mello, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Cristiano Gomes de Brito, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Daniel Brod Rodrigues de Sousa, Prof. Dr. Universidade Federal de Pelotas (UFPEL);
Fernanda Nunes Barbosa, Profª. Drª. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Fernando Rodrigues Martins, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Gisela França, Profª. Drª. na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Giulia Parola, Profª. Drª. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Herberth Costa Figueiredo, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Humberto João Carneiro Filho, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
José Olavo Bueno dos Passos, Prof. Dr. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
José Roque Nunes Marques, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Keila Pacheco Ferreira, Profª. Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Larissa Maria de Moraes Leal, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Liane Tabarelli, Profª. Drª. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Luís Alberto Reichelt, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Luiz Carlos Figueira de Melo, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Marco Antônio Martins da Cruz, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Marcus Vinicius Boschi, foi Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Paulo Cesar Villela Souto Lopes Rodrigues, Prof. Dr. no Centro de Extensão e Pesquisa do Instituto Brasiliense de Direito Público, CEP/IDP (DF, Brasil);
Rafael da Silva Menezes, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Ricardo Libel Waldman, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Sérgio Torres Teixeira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Shirlei Silmara de Freitas Mello, Profª. Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Thiago Gonçalves Paluma Rocha, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Wilson Levy Braga da Silva Neto, Prof. Dr. na Universidade Nove de Julho, UNINOVE, (SP, Brasil).

CONSELHO DE ORIENTAÇÃO EDITORIAL (PARECERISTAS)
Scientific Advisory Board
Alexandre Freire Pimentel, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Alexandre Garrido da Silva, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Alexandre Ronaldo da Maia de Farias, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);

Alexandre Walmott Borges, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Alice Ribeiro de Sousa, Profª. Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Álvaro Reinaldo de Souza, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Ana Luíza Berg Barcellos, Profª. Drª. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
André Ricardo Cruz Fontes, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
André Vicente Pires Rosa, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Anelize Maximila Corrêa, Profª. Drª. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
Angela Simões de Farias, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Antonio Cesar Pimentel Caldeira, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Artur Stamford da Silva, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Augusto Cezar Ferreira de Baraúna, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Beatriz Corrêa Camargo, Profª. Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Benedito Fonseca e Souza Adeodato, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Bruna Estima Borba, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Bruno Cesar Machado Torres Galindo, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Cândice Lisbôa Alves, Profª. Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Carlos Henrique Rodrigues Vieira, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Carlos José Cordeiro, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Carolina Tupinambá Faria, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Celso de Albuquerque Silva, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Cinthia Rodrigues Menescal Palhares, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Claudia Tannus Gurgel do Amaral, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Cláudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro, Prof.ª Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Cláudio Ari Pinheiro de Mello, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Cláudio Ferreira Pazini, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Claudio Roberto Cintra Bezerra Brandão, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Cristiano Gomes de Brito, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Daniel Brod Rodrigues de Sousa, Prof. Dr. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
Daniel Queiroz Pereira, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Danielle Souza de Andrade e Silva Cavalcanti, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Debora Lacs Sichel, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Edihermes Marques Coelho, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Edilson Pereira Nobre Junior, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Edna Raquel Rodriques Santos Hogemann, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Eric Moraes de Castro e Silva, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Eugenia Cristina Nilsen Ribeiro Barza, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Everaldo Gaspar Lopes de Andrade, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Fabiana Santos Dantas, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);

Fábio Túlio Barroso, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Fabiola Albuquerque Lobo, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Felipe Lazzari da Silveira, Prof. Dr. Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
Fernanda Nunes Barbosa, Profª. Drª. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Fernando Rodrigues Martins, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Flavianne Fernanda Bitencourt Nobrega, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Frana Elizabeth Mendes, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Francisco Antônio de Barros e Silva Neto, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Francisco Ivo Dantas Cavalcanti, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Geraldo Antonio Simões Galindo, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Gisela França, Profª. Drª. na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Giulia Parola, Profª. Drª. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Guilherme Botelho de Oliveira, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Gustavo Just da Costa e Silva, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Henrique de Almeida Ávila, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP, Brasil);
Henrique da Rosa Ziesemer, Prof. Dr. na Universidade do Vale do Itajaí (SC, Brasil);
Herberth Costa Figueiredo, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Hugo Cavalcanti Melo Filho, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Humberto João Carneiro Filho, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Ingrid Zanella Andrade Campos, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Ivanildo de Figueiredo Andrade de Oliveira Filho, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
José André Wanderley Dantas de Oliveira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
José de Magalhães Campos Ambrósio, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
José Gabriel Lopes Pires Assis de Almeida, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
José Olavo Bueno dos Passos, Prof. Dr. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
José Roque Nunes Marques, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Juliana Teixeira Esteves, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Juliano Ralo Monteiro, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Keila Pacheco Ferreira, Profª. Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Larissa Maria de Moraes Leal, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Leonardo de Andrade Mattietto, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Leonardo José Ribeiro Coutinho Berardo Carneiro da Cunha, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Leonio José Alves da Silva, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Liana Cristina da Costa Cirne Lins, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Liane Tabarelli, Profª. Draª na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Luís Alberto Reichelt, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Luciana Grassano de Gouvea Melo, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Luiz Carlos Figueira de Melo, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Magno Luiz Barbosa, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Manuela Abath Valença, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Manoel Veridiano Fukuara Rebello Pinho, Prof. Dr. no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (DF, Brasil);
Marcelle Mourelle Perez Diós, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);

Marcelo José de Guimarães e Moraes, Prof Dr. na Universidade Federal de Minas Gerais (MG, Brasil);
Marcelo Oliveira de Moura, Prof. Dr. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
Márcio Alexandre da Silva Pinto, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Marco Antônio Martins da Cruz, Prof. Dr. na Universidade Estadual do Maranhão (MA, Brasil);
Marco Aurélio Nogueira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Marcos Antônio Rios da Nóbrega, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Marcus Vinicius Boschi, foi Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Maria Antonieta Lynch de Moraes, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Maria Lucia de Paula Oliveira, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Marilia Montenegro Pessoa de Mello, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Monique Falcão Lima, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Patricia Ribeiro Serra Vieira, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Paul Hugo Weberbauer, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Paulo Cesar Villela Souto Lopes Rodrigues, Prof. Dr. no Centro de Extensão e Pesquisa do Instituto Brasiliense de Direito Público, CEP/IDP (DF, Brasil);
Paulo de Bessa Antunes, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Paulo Roberto Soares Mendonça, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Pedro Colaneri Abi-Eçab, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP, Brasil);
Pedro Parini Marques de Lima, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Rafael da Silva Menezes, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Raimundo Pereira Pontes Filho, Prof. Dr. na Universidade Federal do Amazonas (AM, Brasil);
Raoni Macedo Bielschowsky, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Ricardo Libel Waldman, Prof. Dr. na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil);
Ricardo Luiz Sichel, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Ricardo Padovini Pleti Ferreira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Ricardo de Brito Albuquerque Pontes Freitas, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Roberto Paulino de Albuquerque Júnior, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Roberto Wanderley Nogueira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Roger Luiz Paz de Almeida, Prof. Dr. Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PR, Brasil);
Rosalina Corrêa de Araújo, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Rosangela Maria de Azevedo Gomes, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Samuel Alvarega Gonçalves, Prof. Dr. na Universidade Federal de Minas Gerais (MG, Brasil);
Sergio Torres Teixeira, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Shirlei Silmara de Freitas Mello, Profª. Drª. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Silvio Romero Beltrão, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Simone Schreiber, Profª. Drª. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Tereza Cristina Tarragô Souza Rodrigues, Profª. Drª. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Thiago Bottino do Amaral, Prof. Dr. na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (RJ, Brasil);
Thiago Gonçalves Paluma Rocha, Prof. Dr. na Universidade Federal de Uberlândia (MG, Brasil);
Tiago de García Nunes, Prof. Dr. na Universidade Católica de Pelotas (RS, Brasil);
Torquato da Silva Castro Junior, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Walber de Moura Agra, Prof. Dr. na Universidade Federal de Pernambuco (PE, Brasil);
Wilson Levy Braga da Silva Neto – Prof. Dr. na Universidade Nove de Julho (SP, Brasil).

COMITÊ DE REDAÇÃO (ASSISTENTES EDITORIAIS)

Editorial Assistants

Paulo Henrique Mendonça de Freitas – Membro Auxiliar do CNMP
André Bandeira de Melo Queiroz – Membro Auxiliar do CNMP
Renato Irajá de Pádua – Analista Jurídico do CNMP
Yanson Ávila Paz Castelo Branco – Analista Jurídico do CNMP
Theo Pereira Germano de Oliveira – Estagiário do CNMP

SUMÁRIO

EDITORIAL **17**

APRESENTAÇÃO **21**

SEÇÃO GERAL **23**

ENTRE FRONTEIRAS: O DESAFIO DA TRANSFORMAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS E DECISÕES JUDICIAIS DOMÉSTICAS PELA FORÇA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. **23**
BETWEEN BORDERS: THE CHALLENGE OF TRANSFORMING BRAZILIAN LAWS AND DOMESTIC JUDICIAL DECISIONS THROUGH THE POWER OF HUMAN RIGHTS INTERNATIONAL TREATIES
Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO ESPÉCIE DE CONVÊNIO PÚBLICO: UMA ANÁLISE JURÍDICA E DOUTRINÁRIA .. **61**
THE TERM OF CONDUCT ADJUSTMENT AS A TYPE OF PUBLIC AGREEMENT: A LEGAL AND DOCTRINAL ANALYSIS
Caio Lúcio Fenelon Assis Barros

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ESPECIALIZAÇÃO NA DEFESA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE O MODELO INOVADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL .. **79**
THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE SPECIALIZATION IN THE DEFENSE OF THE SOCIAL RIGHT TO EDUCATION: A STUDY ON THE INNOVATIVE MODEL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF RIO GRANDE DO SUL
Daniel Naiff da Fonseca
Bernardo Kipnis

PROJETO SUSTENTANDO A ATENÇÃO PRIMÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (MPRN): OS DESAFIOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA E UMA ATUAÇÃO RESOLUTIVA COM APOIO DOS CENTROS DE APOIO OPERACIONAIS 117
PROJECT SUSTENTANDO A ATENÇÃO PRIMÁRIA OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE (MPRN): THE CHALLENGES OF THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC HEALTH AND DECISIVE ACTION WITH THE SUPPORT OF OPERATIONAL SUPPORT CENTERS
Marcus Aurélio de Freitas Barros
Maria Laura Urbano Sousa Costa

DOLO ESPECÍFICO NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DOS §§ 1º E 2º DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/1992 . . . 148
SPECIFIC INTENT IN ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: ANALYSIS OF §§ 1 AND 2 OF ARTICLE 11 OF LAW Nº 8,429/1992
Valério Moreira de Santana

ASSISTÊNCIA QUALIFICADA NOS CASOS DE FEMINICÍDIO: PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS OU VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DA VONTADE? A IMPORTÂNCIA DA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS PROCESSUAIS E DO *DISTINGUISHING* SOB A PERSPECTIVA DA TRANSPARÊNCIA E DA GOVERNANÇA JUDICIAL 176
QUALIFIED ASSISTANCE IN CASES OF FEMICIDE: PROTECTION OF VICTIMS' RIGHTS OR VIOLATION OF THE AUTONOMY OF THE WILL? THE IMPORTANCE OF OBSERVING PROCEDURAL RULES AND DISTINGUISHING FROM THE PERSPECTIVE OF TRANSPARENCY AND JUDICIAL GOVERNANCE
Denise Pieri Peçanha Pitta

A DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS E O ABRAÇO QUE NÃO ESTÁ NA LEI: PODE-SE FALAR EM POLÍTICA PÚBLICA DE COALIZÃO? 213
HABERMAS' DELIBERATIVE DEMOCRACY AND THE EMBRACE THAT IS NOT IN THE LAW: CAN WE TALK ABOUT COALITION PUBLIC POLICY?
Luana Carolina Bonfada

A INTEGRIDADE DA PROVA DIGITAL COMO VETOR DA MODULAÇÃO DA NULIDADE: REPERCUSSÕES DA QUEBRA DA CADEIA DE CUSTÓDIA 236
THE INTEGRITY OF DIGITAL EVIDENCE AS A VECTOR FOR MODULATING NULLITY: REPERCUSSIONS OF BREAKING THE CHAIN OF CUSTODY
Melhym Pereira Quemel

DEPOIMENTO ANTECIPADO DA VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA PARA FIM DE EXCLUSÃO DA REVITIMIZAÇÃO 261
EARLY TESTIMONY OF DOMESTIC VIOLENCE VICTIMS TO PREVENT REVICTIMIZATION
Luciano Lopes Nogueira Ramos

OS PAPÉIS CONTRAMAJORITÁRIO, REPRESENTATIVO E ILUMINISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO SOB A ÉGIDE DO NEOCONSTITUCIONALISMO 285
THE COUNTER-MAJORITARIAN, REPRESENTATIVE AND ENLIGHTENED ROLES OF PUBLIC PROSSECUTOR THROUGH THE NEOCONSTITUCIONALISM
Priscilla Ramineli Leite Pereira

ANÁLISE DA APLICAÇÃO PRÁTICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA CRIMINAIS DE ERECHIM/RS 315
ANALYSIS OF THE PRACTICAL APPLICATION OF THE CRIMINAL NON PERSECUTION AGREEMENT IN THE PUBLIC PROSECUTIONS OF ERECHIM/RS
Bianca Moreira Litwin

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA FORMAÇÃO DE PRECEDENTES PERANTE AS CORTES SUPERIORES 344
THE STATE PUBLIC PROSECUTION SERVICE AND THE FORMATION OF PRECEDENTS BEFORE THE NATIONAL HIGH COURTS
Gabriela Carvalho de Barros Galvão

A FUNDAMENTAÇÃO DOS VEREDICTOS DO TRIBUNAL DO JÚRI 378
THE REASONING OF THE JURY'S VERDICT
Alexandre Carrinho Muniz

SEÇÃO ESPECIAL - TEMÁTICA AMBIENTAL 398

O GRITO DA CAATINGA: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DO DESMATAMENTO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO ESPERANÇA DE DIAS MELHORES 398
THE CRY OF THE CAATINGA: SOCIOECONOMIC IMPACTS OF DEFORESTATION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS HOPE FOR BETTER DAYS
Luciano Nunes Maia Freire
Gina Vidal Marcílio Pompeu

RISCOS, VULNERABILIDADES E DESASTRES AMBIENTAIS: AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO EVENTO DE POTENCIALIZAÇÃO DESSAS AMEAÇAS E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SEU ENFRENTAMENTO 432
ENVIRONMENTAL RISKS, VULNERABILITIES AND DISASTERS: CLIMATE CHANGE AS AN EVENT THAT INCREASES THESE THREATS AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN ADDRESSING THEM
Joana D'Arc Dias Martins

O PAPEL RESOLUTIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO COLETIVA DO MEIO AMBIENTE ANTE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: ALTERNATIVAS À JUDICIALIZAÇÃO 471
THE DECISIVE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE COLLECTIVE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT: ALTERNATIVES TO LITIGATION AGAINST CLIMATE CHANGE
Cláudio Rodrigues Araujo

ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE NA FLEXIBILIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A PERMISSÃO DE CONSTRUÇÕES NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO MORRO DA GLÓRIA EM LAGUNA 491
ANALYSIS OF UNCONSTITUTIONALITY IN THE LEGISLATIVE FLEXIBILIZATION FOR THE PERMISSION OF CONSTRUCTION IN THE PERMANENT PRESERVATION AREA OF MORRO DA GLÓRIA IN LAGUNA
Raíza Alves Rezende

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA NA MITIGAÇÃO DAS QUEIMADAS NO ESTADO 522
THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECURTOR'S OFFICE OF RONDÔNIA IN MITIGATING WILDFIRES IN THE STATE
Bruna Moreira Lourenço Heckttheuer
Ivanildo de Oliveira

A INTEGRIDADE DO SISTEMA CLIMÁTICO COMO UM DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL: DEVER DO ESTADO E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SUA PROTEÇÃO 540
THE INTEGRITY OF THE CLIMATE SYSTEM AS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT: THE DUTY OF THE STATE AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN ITS PROTECTION
Joana D'Arc Dias Martins

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO PARA PREVENÇÃO DE DESASTRES: UMA ABORDAGEM NORMATIVA E INSTITUCIONAL SOB A ÓTICA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO 579
URBAN PLANNING INSTRUMENTS FOR DISASTER PREVENTION: A NORMATIVE AND INSTITUTIONAL APPROACH FROM THE PERSPECTIVE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE
Tarcila Santos Britto Gomes
Leonardo Castro Maia

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA..... 607
THE ACCESS TO DRINKING WATER AS A COROLLARY OF THE PRINCIPLE OF HUMAN DIGNITY
Lavínia Silveira de Mendonça Fragoso
Maria Clara Fragoso de Mendonça

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA COP 30: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A JUSTIÇA CLIMÁTICA E AMBIENTAL NA AMAZÔNIA 644
CLIMATE CHANGE AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE CONTEXT OF COP 30: CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR CLIMATE AND ENVIRONMENTAL JUSTICE IN THE AMAZON
Renata Valéria Pinto Cardoso

CRISE AMBIENTAL-CLIMÁTICA E MINISTÉRIO PÚBLICO: DESAFIOS E CAMINHOS VIÁVEIS 663
ENVIRONMENTAL-CLIMATE CRISIS AND PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: CHALLENGES AND VIABLES PATHS
Tiago dos Santos Santana
Guilhardes de Jesus Júnior

JUSTIÇA CLIMÁTICA E DE GÊNERO: MULHERES INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE SOB A TUTELA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 689
CLIMATE JUSTICE AND GENDER: INDIGENOUS WOMEN AND THE ENVIRONMENT UNDER THE GUARDIANSHIP OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE
Rayssa Castelo Branco

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL 720
THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO IN COMBATING ENVIRONMENTAL RACISM
Camila Granjeão Neves Morgado
Juliana Magalhães de Freitas

A RESPONSABILIZAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS PELA VENDA ILEGAL DE ANIMAIS: ASPECTOS JURÍDICOS E ATUAÇÃO MINISTERIAL 752
THE LIABILITY OF DIGITAL PLATFORMS FOR THE ILLEGAL SALE OF ANIMALS: LEGAL ASPECTS AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE
Mateus Minuzzi Freire Da Fontoura Gomes
Samara Percio Souza Nunes

INVENTÁRIO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA 794
GREENHOUSE GAS EMISSIONS INVENTORY AS AN ACCOUNTABILITY INSTRUMENT IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION
Luzia Alves Sobreira Santos
Daniel Alves Oliveira

EM RESPOSTA AO RIO OPARÁ E AO POVO PANKARARU: DELINEANDO CAMINHOS POSSÍVEIS DE ATUAÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO 819
IN RESPONSE TO THE OPARÁ RIVER AND THE PANKARARU PEOPLE: OUTLINING POSSIBLE AVENUES FOR PUBLIC MINISTRY ACTION
Marina Leão
Tatiana Souza Leão Antunes

O SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO HUMANO: RACISMO AMBIENTAL E A LUTA POR JUSTIÇA CLIMÁTICA NA CAPITAL DA COP-30 843
BASIC SANITATION AS A HUMAN RIGHT: ENVIRONMENTAL RACISM AND THE FIGHT FOR CLIMATE JUSTICE IN THE CAPITAL OF COP-30
Alisson da Costa Soares
Maria José Vieira de Carvalho Cunha

EDITORIAL

A Revista do CNMP é o periódico oficial lançado anualmente, desde 2011, sendo composta por artigos inéditos, avaliados mediante o modelo de revisão duplo-cego *(double blind peer review*), por doutores que compõem o Conselho de Pareceristas da revista.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127)[1]. Dentre suas atribuições constitucionais, destacam-se: promover a ação penal pública; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição; promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; e exercer o controle externo da atividade policial (art. 129)[2].

Esta edição da Revista do CNMP veicula artigos jurídicos que abordam os mais diversos temas relacionados à atuação ministerial e conta, ademais, com artigos atinentes à temática das mudanças climáticas com o foco naquilo que o Ministério Público tem feito para contribuir positivamente.

No ano em que o Brasil sediará a COP 30, a temática alusiva às mudanças climáticas ganha especial destaque global, razão pela qual a 13ª edição conta com 28 (vinte oito) artigos que fazem importantes abordagens sobre múltiplos temas jurídicos caros à atuação do Ministério Público, fazendo-se

1 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

especial menção à temática ambiental sobre o clima.

Com isso, busca-se uma maior reflexão e o aprimoramento da atuação funcional dos membros do Ministério Público brasileiro, reais detentores da atribuição legal de promoção do inquérito civil e manejo da ação civil pública para a proteção e reparação de danos ao meio ambiente, conforme art. 129, III, da Constituição Federal, o art. 25, IV, alínea *a*, da Lei nº 8.625/93 e o art. 6º, VII, alínea *b*, da Lei Complementar nº 75/93.

A revista aborda temáticas que nos remetem, por exemplo, aos instrumentos de planejamento urbano para prevenção de desastres; às mudanças climáticas e à atuação do Ministério Público no contexto da COP 30; ao inventário de emissões de gases de efeito estufa, como instrumento de *accountability* na administração pública; à integridade do sistema climático como um direito humano e fundamental, assim como dever do Estado e atuação do Ministério Público na sua proteção; à justiça climática e de gênero, o que remete à figura da mulher indígena, associada ao meio ambiente e à necessidade da constante tutela ministerial; ao acesso à água potável como corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, entre outros temas relevantes para as atividades da instituição.

Merece evidenciar, ainda, iniciativas e ações do Ministério Público brasileiro que vão ao encontro dos temas tratados no periódico, como o Portal do MP na COP 30 – *www.mpnacop30.org.br*[3] –, fruto da campanha nacional[4] coordenada pelo CNMP em parceria com a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), que reúne as 30 unidades do Ministério Público no país, além do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. A finalidade é fortalecer a atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente e da estabilidade climática, estimulando a cooperação entre promotores, procuradores e órgãos parceiros em todo o país.

A reunião de informações sobre as ações de cada unidade do Ministério Público, voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, conta, ainda, com projetos já desenvolvidos e consolidados, como o projeto "Terra Protegida"[5], do Ministério Público do Estado da Bahia, que usa inteligência artificial e

3 Disponível em: <https://mpnacop30.org.br/>.

4 Neste sentido: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18915-campanha-coordenada-pelo-cnmp-e-abrampa-apresenta-atuacao-do-ministerio-publico-brasileiro-em-defesa-da-estabilidade-climatica-durante-a-cop30>.

5 Neste sentido: <https://terraprotegida-cigeo.hub.arcgis.com/>.

geotecnologias para combater o desmatamento ilegal. Tal instituição é referência nacional no assunto[6].

Portanto, com vistas a fomentar o debate sobre temas relevantes relacionados à atuação do Ministério Público, a Revista incentiva a produção acadêmica e vem, paulatinamente, aperfeiçoando-se para atingir estratos mais qualificados na CAPES, além de trazer reflexões acerca de matérias que batem à porta do Ministério Público brasileiro e que demandam soluções técnicas e elaboradas.

Conselheiro EDVALDO NILO

Editor-chefe

6 Neste sentido: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18978-programa-dialogos-ambientais-apresenta-projeto-do-mp-da-bahia-que-e-referencia-no-combate-ao-desmatamento-ilegal>.

APRESENTAÇÃO

É com renovada satisfação que apresento a 13ª Edição da Revista do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), um periódico que, a cada ano, consolida-se como um dos mais importantes espaços de reflexão, debate e produção acadêmica do Ministério Público brasileiro.

Em um cenário de constantes desafios à ordem jurídica e de crescentes transformações sociais, ambientais e tecnológicas, a difusão de conhecimento qualificado e a troca de experiências revelam-se como pilares para a construção de um Ministério Público cada vez mais efetivo e próximo do cidadão. É precisamente nesse contexto que a Revista do CNMP, desde a sua criação, em 2011, vem cumprindo com excelência a sua missão, fomentando o aperfeiçoamento institucional e promovendo o diálogo fundamental entre a teoria e a prática na atuação ministerial.

Esta edição de 2025, ano em que celebramos duas décadas de instalação do Conselho Nacional do Ministério Público, prossegue nessa trajetória de sucesso, reunindo artigos inéditos e rigorosamente selecionados que debatem temas centrais para a missão constitucional do Ministério Público, como a justiça ambiental e os impactos das mudanças climáticas, a atuação ministerial resolutiva, a inovação institucional, a defesa dos direitos sociais, o aprimoramento de institutos do direito administrativo e do sistema penal e a proteção de grupos vulneráveis.

Assim, os trabalhos ora publicados oferecem uma visão ampla das responsabilidades do Ministério Público e simbolizam a vitalidade de uma instituição que, atenta aos complexos desafios do presente, reflete e se renova constantemente para bem servir à sociedade.

Parabenizo a Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência pelo excelente trabalho na consolidação dos artigos e desejo que o conhecimento aqui disseminado possa ecoar na prática diária de cada membro, fortalecendo nossa unidade e reafirmando o compromisso de todos com a Justiça e com o Brasil.

Paulo Gustavo Gonet Branco

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

SEÇÃO GERAL

ENTRE FRONTEIRAS: O DESAFIO DA TRANSFORMAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS E DECISÕES JUDICIAIS DOMÉSTICAS PELA FORÇA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

BETWEEN BORDERS: THE CHALLENGE OF TRANSFORMING BRAZILIAN LAWS AND DOMESTIC JUDICIAL DECISIONS THROUGH THE POWER OF HUMAN RIGHTS INTERNATIONAL TREATIES

Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro
Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Pró-Reitor Acadêmico e Professor titular do Centro Universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM). Coordenador do Grupo de Estudos de Marília 'João Batista de Santana' da Associação Paulista do Ministério Público.
E-mail: gustavocordeiro@mpsp.mp.br

Recebido em: 05/03/2025 | Aprovado em: 27/07/2025

Resumo: O artigo analisa a influência dos tratados internacionais na legislação brasileira, com foco nos direitos humanos. Parte da Declaração de 1948 e destaca sua incorporação ao direito interno após a Constituição de 1988. Examina as teorias monista e dualista, apontando a tendência brasileira ao dualismo moderado. Aborda o debate sobre o *status* normativo dos tratados (supraconstitucional, constitucional, supralegal e ordinário) e os desafios práticos de sua aplicação. Utiliza pesquisa bibliográfica e método dedutivo, destacando a importância do diálogo entre cortes internacionais e nacionais.

Palavras-chave: direitos humanos, tratados internacionais, dualismo moderado, hierarquia normativa, legislação brasileira.

Abstract: *This article examines the influence of international treaties on Brazilian legislation, with a focus on human rights. It begins with the 1948 Universal*

Declaration and highlights the incorporation of these norms into domestic law following the 1988 Constitution. The study explores monist and dualist theories, emphasizing Brazil's tendency toward moderate dualism. It discusses the normative status of treaties—supraconstitutional, constitutional, supralegal, and ordinary—and the practical challenges of their implementation. The methodology is based on bibliographic research and the deductive method, underlining the importance of dialogue between international and national courts.

***Keywords**: human rights, international treaties, moderate dualism, normative hierarchy, Brazilian legislation.*

Sumário: Introdução; 1. O influxo das normas de tratados internacionais sobre a legislação positiva interna; 2. O intenso debate doutrinário sobre o *status* normativo das normas oriundas de convenções internacionais; 3. Os desafios do processo de internacionalização da legislação brasileira e das decisões nos Tribunais nacionais; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

A internacionalização dos direitos humanos, um fenômeno que emergiu com força no pós-Segunda Guerra Mundial, é um marco indelével na proteção jurídica desses direitos, representando uma reação contundente às atrocidades cometidas durante o conflito. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 simboliza a nascente preocupação global com a dignidade humana, estabelecendo que a proteção dos direitos humanos transcende a esfera doméstica dos Estados e se insere no âmbito de interesse internacional. Essa evolução culminou na incorporação, pelos países signatários, de tratados internacionais que se integraram à legislação nacional, conforme observa Marcelo Figueiredo, evidenciando a realidade do fenômeno da internacionalização dos direitos.

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 espelha essa tendência ao consagrar, no artigo 4º, inciso II, o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais e, no artigo 5º, §2º, a inclusão dos direitos e garantias previstos em tratados internacionais ao rol de direitos fundamentais. Ademais, a lógica da obrigatoriedade dos tratados internacionais é ratificada pelo artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que exige seu cumprimento de boa-fé pelos Estados signatários.

Este artigo tem por objetivo analisar a influência das normas de tratados internacionais sobre a legislação positiva interna do Brasil,

abordando a problemática da imperatividade e da hierarquia dessas normas no ordenamento jurídico nacional. O estudo é relevante por esclarecer a posição jurídica que os tratados internacionais ocupam no direito brasileiro e contribuir para a compreensão da interação entre o direito internacional e a legislação doméstica. A metodologia empregada será a pesquisa bibliográfica, utilizando o método dedutivo para analisar a incorporação das normas internacionais e suas implicações jurídicas.

O artigo está estruturado em três seções. A primeira seção, intitulada "o influxo das normas de tratados internacionais sobre a legislação positiva interna", contextualiza o processo de incorporação dos tratados internacionais ao direito interno brasileiro, destacando a constitucionalização dos direitos humanos e a obrigatoriedade dos tratados conforme o direito internacional. Esta parte aborda as teorias monista e dualista sobre a relação entre direito internacional e interno, apresentando a perspectiva adotada pelo Brasil, que, embora não explicitada na Constituição, tende ao dualismo moderado, conforme demonstrado por decisões do Supremo Tribunal Federal.

A segunda seção, "o intenso debate doutrinário sobre o *status* normativo das normas oriundas de convenções internacionais", explora a controvérsia doutrinária sobre a hierarquia das normas de tratados internacionais no Brasil. São discutidas quatro posições principais: a natureza supraconstitucional, constitucional, supralegal e ordinária das normas internacionais, analisando argumentos e críticas de renomados juristas e decisões do STF que influenciaram a jurisprudência e a doutrina brasileiras.

A terceira e última seção, "os desafios do processo de internacionalização da legislação brasileira e das decisões nos Tribunais nacionais", investiga as dificuldades e resistências encontradas na aplicação prática das normas internacionais de direitos humanos no Brasil. Essa parte enfatiza a importância do diálogo entre as cortes internacionais e nacionais, analisando casos específicos que ilustram a interação (ou falta dela) entre a jurisprudência interna e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em suma, este artigo busca fornecer uma compreensão abrangente sobre o influxo das normas internacionais na legislação interna, evidenciando os avanços e os desafios presentes no cenário jurídico brasileiro.

1. O INFLUXO DAS NORMAS DE TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE A LEGISLAÇÃO POSITIVA INTERNA

Flávia Piovesan (1994, n/p) aponta o fim da segunda guerra mundial, em meados do Século XX, como marco histórico da *internacionalização* dos direitos humanos, especialmente com a promulgação da Declaração Internacional de Direitos Humanos, de 1.948, como reação às atrozes violações aos direitos humanos praticadas à época, por meio da compreensão de que "a proteção dos direitos humanos não se deve reduzir ao âmbito reservado de um Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional", de sorte que "[...] a violação a direitos humanos a violação a direitos humanos não pode ser aceita como questão doméstica do Estado, mas deve ser enfrentada como problema de relevância internacional".

De fato, desde então, uma vasta gama de direitos humanos vem sendo reconhecida pela comunidade internacional, por intermédio da aprovação de tratados internacionais, com sua consequente incorporação à legislação interna dos países subscritores. Por isso, para Marcelo Figueiredo (2016, p. 27), "[...] o fenômeno da internacionalização dos direitos é uma realidade", na exata medida em que o direito internacional passou a marcar presença, tanto em âmbito regional quanto internacional, penetrando nos arcabouços normativos domésticos, por meio das Constituições ou de tratados internacionais, introduzindo, no direito interno, *standards* comuns aos Estados partes.

Nesse diapasão, a República Federativa do Brasil, incorporando em seu texto o espírito da expansão dos direitos humanos em suas relações internacionais, determinou a regência do princípio da prevalência dos direitos humanos, conforme preleciona o artigo 4º, inciso II[1], da Constituição da República, reforçando a preocupação do poder constituinte originário

1 Art. 4º, inciso I: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) prevalência dos direitos humanos" (BRASIL, 1988, n/p).

para com a influência e a proeminência das normas provenientes de tratados internacionais a respeito do assunto sobre o ordenamento jurídico brasileiro.

Como se não bastasse, a Carta Política de 1.988, em seu artigo 5º, §2º[2], estabeleceu a *inclusão* dos direitos e garantias previstos em tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte no catálogo de *direitos fundamentais* constitucionalmente assegurados, o que se convencionou denominar de *cláusula de abertura*, reforçando o influxo do direito internacional dos direitos humanos sobre a ordem jurídica doméstica.

A lógica da exigibilidade dos tratados internacionais sobre as normas jurídicas internas de um país tem como pressuposto o teor do artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1.969), incorporado ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, segundo o qual "todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé". De antemão, convém sublinhar que o dispositivo à baila se refere a convenções internacionais a respeito de qualquer temática, não se circunscrevendo, exclusivamente, àquelas que versem sobre direitos humanos.

Portanto, a partir do momento em que um país se obriga internacionalmente ao acatamento de normas previstas em tratados internacionais, seu cumprimento é obrigatório, excluída a possibilidade de objetar a existência de normas domésticas em sentido contrário como argumento para se afastar dos compromissos assumidos no cenário internacional.

Antes, porém, de ingressar no tema da imperatividade e da coercibilidade das normas de direito internacional na legislação doméstica de cada Estado-membro, convém tecer alguns comentários preliminares a respeito de *monismo* e *dualismo* no âmbito no direito internacional, teorias que buscam explicar qual a relação entre o direito internacional e o direito interno.

2 Artigo 5º, §2º: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (BRASIL, 1988, n/p).

Enquanto a teoria *dualista* sugere que o direito internacional e o direito interno são dois ordenamentos jurídicos independentes, distintos e impenetráveis, a teoria *monista* preleciona que a ordem jurídica interna deriva da ordem jurídica internacional, estabelecendo uma concepção *unitarista* do direito (BINENBOJM, 2000, n/p).

Validamente, o *monismo* jurídico, defendido por Hans Kelsen, estabelece que a ordem jurídica internacional é o fundamento de validade da ordem jurídica interna, com a formação de um sistema jurídico único, o que, consequentemente, tornaria desnecessário um mecanismo de *internalização* das normas internacionais, que já seriam reconhecidas como existentes, válidas, eficazes e exigíveis, independentemente de um procedimento legislativo doméstico para a sua incorporação formal na legislação nacional (KELSEN, 1990, p. 357-358).

O *monismo* se bifurca entre o segmento *nacionalista*, que estabelece a prevalência das normas domésticas em detrimento das internacionais, em caso de antinomia, ao passo em que o *internacionalista* defende a proeminência das normas provindas dos tratados internacionais em face das regras internas (NORMANTON; PEREIRA, 2021, n/p).

Já a teoria *dualista*, ao apregoar a absoluta independência entre as legislações internacionais e domésticas, preleciona que o direito internacional regula tão somente as relações entre os Estados e entre Estados e organismos internacionais, enquanto o direito interno disciplina as relações intraestatais, incluindo as interpessoais, o que exigiria, para a incorporação de uma norma de direito internacional à ordem jurídica interna, uma deliberação legislativa doméstica para que obtivesse eficácia no âmbito intraestatal (BINENBOJM, 2000, n/p).

Nesse particular, indica Piovesan (1994, n/p) a existência de publicistas brasileiros que defendem a inexistência de personalidade jurídica às pessoas naturais no direito internacional, a exemplo de Francisco Rezek, para quem "[...] não têm personalidade jurídica de direito internacional os indivíduos, e tampouco, as empresas, privadas ou públicas", ao passo em que, em sentido contrário, exista quem defenda ser a pessoa física detentora de personalidade jurídica no âmbito internacional, como Celso Duvivier de Albuquerque Mello (2000, p. 235), para quem "[...] não se pode

negar a personalidade internacional do indivíduo. Admiti-la é se enquadrar em uma das mais modernas tendências do Direito Internacional Público, a democratização"[...].

Binenbojm (2000, n/p) esclarece, a propósito da teoria *dualista*, a existência de duas vertentes: o dualismo *extremado* ou *radical*, que exige a publicação de uma lei, em sentido estrito, para a incorporação da norma de tratado internacional na ordem interna, e o dualismo *moderado*, que admite a agregação de uma norma internacional ao arcabouço normativo doméstico, sem a necessidade da edição de uma lei estrita, bastando a aprovação legislativa e promulgação executiva, mesmo por intermédio de instrumento legislativo infralegal.

Em que pese não existir uma posição expressa da Constituição da República a propósito da adoção de uma das teorias à baila, é certo que o seu artigo 84, inciso VIII, atribuiu ao Presidente da República a competência privativa de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *sujeitos a referendo do Congresso Nacional*, o que sugere que a vigência e a exigibilidade de um documento internacional na ordem jurídica interna, necessariamente, dependam de deliberação legislativa das Casas Legislativas, por maioria simples, quando acarretarem encargos ou compromissos ao patrimônio nacional, à luz do que dispõe o artigo 49, inciso I, do texto constitucional, o que tende aos ditames do *dualismo*.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar, em repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 466.343-SP, em dezembro de 2008, que reputou ilícita a prisão civil do depositário infiel, no Tema nº 60, considerou a Convenção Americana de Direitos Humanos, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, instrumento normativo de caráter infralegal, como uma norma *supralegal* (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008), isto é, acima da legislação ordinária e abaixo da Constituição da República, claramente, optou pela adoção do *dualismo moderado*, dispensando a edição de uma lei ordinária para que uma convenção internacional de direitos humanos seja formalmente recepcionada pelo arcabouço normativo doméstico.

É bem verdade que, até esse momento, o entendimento do Pretório Excelso era no sentido de que as normas provenientes de tratados

internacionais, mesmo versando acerca de *direitos humanos*, tinham natureza de *leis ordinárias*, o que se enunciou no julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº 79.785/RJ (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2000), em 29 de março de 2000, porém, ainda naquela oportunidade, o Ministro Sepúlveda Pertence foi o responsável por proclamar, expressamente, pela primeira vez, que os tratados de direitos humanos seriam um documento de natureza *supralegal*, o que, na época, foi voto vencido, mas, como já se disse alhures, foi o entendimento vencedor oito anos depois.

Aliás, a propósito do antigo entendimento do Supremo Tribunal Federal de considerar os tratados internacionais como de natureza infraconstitucional, afirmam Eliana Franco Neme e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti (2015, p. 341):

> [...] é de se fazer uma severa crítica ao antigo entendimento jurisprudencial do STF, já sob a égide da Constituição Federal de 1988 (v.g., no julgamento do HC 72.131/RJ), anterior ao julgamento do RE 466.343/SP e do HC 87.585/TO, o qual atribuía uma hierarquia puramente legal aos tratados internacionais (sem se atentar se eram ou não de direitos humanos), com base na conclusão majoritária do julgamento do RE 80.004, de 1977. Afinal, tratava-se de aplicação acrítica de um julgamento pautado na ordem constitucional pretérita, que não tinha um dispositivo do alcance do atual §2º do art. 5º de nossa Lei Fundamental.

Adotado o dualismo, ainda que *moderado*, pela República Federativa do Brasil, com a consequente admissão da intersecção e da vigência concomitantes de duas ordens jurídicas, a internacional e a interna, no arcabouço normativo doméstico, convém indagar: em caso de *antinomia* aparente entre normas provindas do direito *internacional* e do direito *interno*, qual deve prevalecer?

Nada obstante exista quem defenda que sempre a solução deve se dar pelo critério *hierárquico*, com a prevalência das normas constitucionais em detrimento das normas de direito internacional[3], hodiernamente, tem prevalecido o entendimento de que a antinomia deve ser resolvida pelo princípio *pro homine*, ou seja, "[...] fica assegurada ao ser humano a aplicação da norma mais protetiva e mais garantidora de seus direitos, encontrada

3 "No estágio presente das relações internacionais, é inconcebível que uma norma jurídica se imponha ao Estado soberano e à sua revelia" (REZEK, 2012).

como resultado do 'diálogo mantido 'entre as fontes [...]", pouco importando se a norma mais protetiva provém da Constituição da República ou de um tratado internacional de direitos humanos em vigor no país (MAZZUOLI, 2018, p. 149).

A propósito, esclarece Benatto (2017, n/p) que a aplicação do princípio *pro homine* se reveste de envergadura constitucional, extraindo o seu fundamento de validade no artigo 4º, inciso II, da Constituição da República, que estabelece a prevalência dos *direitos humanos* como princípio regente das relações internacionais de que a República Federativa do Brasil tome parte, estejam eles catalogados em normas de direito internacional ou domésticas.

Em que pese a consolidação do *dualismo moderado* pelo Supremo Tribunal Federal, com a definição jurisprudencial do *status supralegal* das normas provenientes de tratados internacionais de direitos humanos, abre-se, a partir de agora, espaço para avaliar quais são os posicionamentos doutrinários a respeito do assunto.

2. O INTENSO DEBATE DOUTRINÁRIO SOBRE O *STATUS* NORMATIVO DAS NORMAS ORIUNDAS DE CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Consolidado o fenômeno da internalização dos tratados internacionais de direitos humanos sobre a ordem jurídica nacional, a discussão consequente se situa em desvendar sob qual *status* normativo as normas oriundas de convenções internacionais são incorporadas na legislação positiva vigente no país. Fundamentalmente, há quatro posicionamentos bem estabelecidos a esse respeito, na doutrina nacional: o primeiro, de que tais convenções internacionais seriam incorporadas com o *status supraconstitucional*, o segundo, com caráter *constitucional*, o terceiro, com nível *supralegal*, enquanto o último, com natureza idêntica às *leis ordinárias*.

Compete, inicialmente, transcrever os termos do artigo 5º, §2º, da Constituição da República, fruto do texto original de 1988, o qual estabelece que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem

outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

O preceito em tela, claramente, *inclui* ao catálogo de direitos fundamentais e humanos expressamente previstos na Constituição da República os direitos e garantias reconhecidos nos tratados internacionais subscritos pelo Brasil, conferindo à ordem jurídica nacional "[...] um passo extraordinário rumo à abertura do nosso sistema jurídico ao sistema internacional de proteção de direitos humanos". (MAZZUOLI, 2018, p. 77).

Com base na análise do indigitado dispositivo constitucional, sob o ponto de vista material, a doutrina nacional se inclinou, majoritariamente, à conclusão de que as normas de tratados internacionais de direitos humanos têm natureza de normas genuinamente *constitucionais*, "[...] passando a ser considerados como se escritos na Constituição estivessem". (PIOVESAN, 2018, p. 51-52).

Obtempere-se, todavia, que, longe de ser ponto pacífico, mesmo antes da promulgação Emenda Constitucional nº 45, de 2004, já existia quem defendesse a natureza *infraconstitucional* das convenções internacionais de direitos humanos[4], posicionamento esse adotado pelo próprio Supremo Tribunal Federal[5]-[6], inclusive, à época.

No tocante aos demais tratados internacionais que versassem sobre temas distintos dos direitos humanos, por sua vez, havia consenso doutrinário, já naquela época, de que possuíam natureza *infraconstitucional*,

4 Nesse sentido, Marcus Elidius Michelli de Almeida: "parece-nos um pouco prematuro concluir sobre a possibilidade desses tratados ao serem incorporados, terem força de norma constitucional, podendo inclusive, modificar o Texto Constitucional, quando for para ampliar direitos. Para nós, a conclusão mais acertada seria que os tratados que versem sobre direitos do homem, uma vez incorporados pelo Decreto Legislativo, tornem-se *normas internas infraconstitucionais*, devendo ser cumpridas após ocorrer sua publicidade e desde que não contrariem a Constituição Federal. Caso isto ocorra, deverá ser declarada sua inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário" (ALMEIDA, 2023, n/p).

5 "Esta Corte, por seu Plenário (HC 72.131), firmou o entendimento de que, em face da Carta Magna de 1988, persiste a constitucionalidade da prisão civil do depositário infiel, em se tratando de alienação fiduciária, bem como que o Pacto de San José da Costa Rica, além de não poder contrapor-se à permissão do art. 5.º, LXVII, da mesma Constituição, não derrogou, por ser norma infraconstitucional geral, as normas infraconstitucionais especiais sobre a prisão civil do depositário infiel" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Habeas Corpus nº 75.306-0-RJ, relator Min. Moreira Alves, DJU 12.09.1997, p. 43.715).

6 A propósito do antigo entendimento do Supremo Tribunal Federal de considerar os tratados internacionais como de natureza infraconstitucional, afirmam Eliana Franco Neme e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti (2015, p. 341): "é de se fazer uma severa crítica ao antigo entendimento jurisprudencial do STF, já sob a égide da Constituição Federal de 1988 (v.g., no julgamento do HC 72.131/RJ), anterior ao julgamento do RE 466.343/SP e do HC 87.585/TO, o qual atribuía uma hierarquia puramente legal aos tratados internacionais (sem se atentar se eram ou não de direitos humanos), com base na conclusão majoritária do julgamento do RE 80.004, de 1977. Afinal, tratava-se de aplicação acrítica de um julgamento pautado na ordem constitucional pretérita, que não tinha um dispositivo do alcance do atual §2o do art. 5o de nossa Lei Fundamental".

equiparados, pois, às leis ordinárias, conforme a exegese de Flávia Piovesan (2011, n/p), segundo a qual "[...] os demais tratados internacionais têm força hierárquica infraconstitucional, nos termos do art. 102, III, b, do texto – que admite o cabimento de recurso extraordinário de decisão que declarar a inconstitucionalidade de tratado".

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2.004, foi inserido ao texto constitucional o parágrafo 3º ao artigo 5º, com a seguinte redação, "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais", o que intensificou a controvérsia doutrinária até então existente a respeito do *status* normativo das convenções internacionais de direitos humanos.

Apesar das inúmeras discussões sobre a melhor terminologia a ser aplicada, Marcos Maliska (2013, p. 23) afirma existir uma *tendência* ao emprego da expressão *direitos humanos* no âmbito *internacional* e *direitos fundamentais* em âmbito *interno* (direito constitucional positivo), distinção essa que vem sendo majoritariamente adotada pela doutrina nacional. Em semelhante sentido, Ingo Sarlet (2011b, n/p) distingue o termo direito *fundamental* para a *cláusula de abertura* (art. 5º, parágrafo 2º) e direitos *humanos* para o parágrafo 3º, do artigo 5º, o que confirmaria a "corrente distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais a partir do seu respectivo plano de reconhecimento e proteção jurídico-positivo".

Convém destacar que a previsão da *cláusula de abertura* (art. 5º, parágrafo 2º, do Texto Magno) insinua a coexistência de normas formal e materialmente constitucionais contendo direitos fundamentais, mas que a fundamentalidade do direito não corresponderia, necessariamente, à sua previsão expressa no corpo do texto constitucional, sendo, portanto, necessário observar a substância da norma para se perquirir acerca de sua *jusfundamentalidade* (ANDRADE, 2004, p. 77).

No mesmo sentido, Ingo Sarlet (2011a, p. 80) destaca que os direitos fundamentais vão além de um conceito formal, pois "[...] existem direitos que, por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo

fundamental da Constituição de um Estado, mesmo não constando em seu artigo".

De fato, sob o ponto de vista metodológico, convém tratar as expressões direitos *fundamentais* e direitos *humanos* não como sinônimas, ao revés, deve-se reservar os direitos *fundamentais* para aqueles positivados no âmbito *doméstico* e direitos *humanos* para os consagrados em *tratados internacionais*, distinção terminológica que será adotada por este trabalho.

Fechando os parênteses abertos alhures a respeito da terminologia entre *direitos humanos* e *direitos fundamentais*, retoma-se o debate acerca da *hierarquia*, isto é, o *status* normativo das normas previstas em tratados internacionais perante a legislação interna de um Estado, quando devidamente incorporadas ao ordenamento jurídico nacional.

Se, por um lado, o artigo 5º, §2º, da Magna Carta, emanado do poder constituinte originário, previa que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte", carreando consigo a percepção de que os direitos assegurados em convenções internacionais comporiam o *bloco de constitucionalidade*, por outro, o §3º do indigitado dispositivo constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, estabeleceu que "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais", o que intensificou a controvérsia doutrinária até então existente a respeito do *status* normativo das convenções internacionais de direitos humanos", dando a impressão de que apenas os direitos provenientes de convenções internacionais aprovados sob tal quórum diferenciado se revestiriam de *status* verdadeiramente constitucional.

Eis o cerne da discussão, que estabeleceu quatro posicionamentos doutrinários distintos para definir qual seria o *status* normativo dos tratados internacionais de direitos humanos no arcabouço normativo brasileiro: seriam normas supraconstitucionais, constitucionais, supralegais ou equivalentes às leis ordinárias?

Um primeiro posicionamento se estabeleceu no sentido de que as normas derivadas de tratados internacionais de direitos humanos são incorporadas ao ordenamento jurídico interno com a natureza de normas *supraconstitucionais, isto é, situadas em um plano superior às normas constitucionais nacionais positivadas.*

O primeiro fundamento normativo do entendimento aqui exposto invoca o teor do artigo 27, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, promulgado pela República Federativa do Brasil pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, que estabelece que "[...] uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado". Assim, um Estado não pode deixar de cumprir o disposto em um tratado internacional, versando sobre qualquer tema, alegando um dispositivo de sua legislação doméstica, seja com *status* de lei ordinária, seja, até mesmo, uma prescrição de sua Constituição, o que evidenciaria a proeminência das normas provenientes de convenções internacionais sobre toda a legislação nacional, inclusive suas normas constitucionais.

Já Celso D. Albuquerque Mello (2000, p. 119) defende que os tratados internacionais possuem hierarquia *supraconstitucional*, com fundamento na Convenção de Havana sobre os Tratados de 1928, a qual foi promulgado pelo Brasil, via Decreto nº 18.956, de 22 de outubro de 1.929, que, em seu artigo 11, assim apregoa: "os tratados continuarão a produzir os seus efeitos, ainda que se modifique a constituição interna dos Estados contratantes". Para Mello (1999, p. 25), "[...] a norma internacional prevalece sobre a norma constitucional, mesmo naquele caso em que uma constituição posterior tente revogar uma norma internacional constitucionalizada".

A principal problemática da tese do caráter *supranacional* dos tratados internacionais de direitos humanos reside na afronta ao princípio da *supremacia da constituição*, incompatível com a ideia de normas vigentes no país que estejam acima da Constituição da República, que se situa no vértice da pirâmide normativa do Estado brasileiro. Ademais, tais diplomas são aprovados por decretos legislativos, com quórum de maioria simples, com a consequente ratificação pelo Chefe de Estado, pela via do decreto executivo, o que seria um verdadeiro *contrassenso*, considerando a rigidez

da Carta Constitucional, que exige quórum diferenciado para a modificação de seus dispositivos e ainda conta com um núcleo intangível.

Nesse sentido, há quem prelecione que não terá *validade* nenhuma norma, quer de natureza interna, quer de ordem *internacional*, que contrarie as normas constitucionais, fundamento teórico que dá suporte, grosso modo, ao controle de constitucionalidade[7].

Semelhantemente, uma segunda objeção ao *status supraconstitucional* das convenções internacionais de direitos humanos consiste em que a defesa dessa tese acarretaria a *relativização* do conceito de *soberania nacional*, ao considerar normas de tratados internacionais superiores à Constituição Federal, documento de maior envergadura normativa na ordem jurídica da República, sujeitando-a, passivamente, ao influxo da ordem normativa internacional.

Deveras, conferir uma inflexível proeminência às normas internacionais sobre os ditames da Constituição da República, como propõe essa primeira corrente doutrinária, pode vulnerar a segurança jurídica de um sistema normativo, sujeitando toda a ordem jurídica doméstica à potestade das diretrizes internacionalmente estabelecidas, razão pela qual as objeções à tese em apreço merecem acolhida, sob pena de afronta ao princípio da supremacia da Constituição e à soberania nacional.

De maneira nenhuma se pretende, com isso, defender que a legislação doméstica deverá sempre prevalecer sobre as convenções internacionais, ao revés, ainda mais em matéria de direitos humanos, o que se recomenda é que eventual antinomia entre as normas seja dirimida pelo princípio *pro homine*, prevalecendo aquela que proteja, com maior robustez, a esfera de direitos da pessoa humana, quer esteja tipificada em âmbito interno, quer esteja prevista no âmbito internacional.

A segunda corrente doutrinária a respeito do assunto, por sua vez, sedimentou-se no sentido de que as normas derivadas de tratados internacionais seriam incorporadas ao ordenamento jurídico interno

7 A propósito do tema, prescrevem Bernardes e Ferreira (2015, p. 207): "O controle de constitucionalidade tem por fundamento teórico a defesa do princípio da supremacia da constituição. (...) A partir do momento que se atribuem às normas constitucionais hierarquia normativa superior, é necessário garantir que os atos contrários à constituição não produzam os mesmos efeitos que normalmente produziriam, sob pena de se converter a supremacia da constituição em simples instrumento de retórica".

com a natureza de normas equivalentes às leis ordinárias, sujeitando-se à supremacia das normas constitucionais de cada país.

Com efeito, os adeptos dessa posição defendem que os tratados internacionais, independentemente de seu conteúdo, possuem a mesma hierarquia das *leis ordinárias*, salvo aqueles aprovados pelo procedimento especial do parágrafo 3º, do artigo 5º, da Carta Constitucional, momento a partir do qual passariam a ter hierarquia de *emendas constitucionais.*

A propósito, as convenções internacionais, como regra, são incorporadas ao direito interno por Decreto Legislativo do Congresso Nacional, com quórum de maioria simples, ato esse que ratifica a subscrição feita pelo Presidente da República (competência conferida pelo artigo 49, inciso I, e pelo artigo 84, inciso VIII, ambos da Constituição da República), por meio de um Decreto Executivo, o que reforçaria, segundo esse entendimento, a natureza de *leis ordinárias* de tais normas, considerando que não se estabeleceu um quórum mais rígido para a sua aprovação, a exemplo do que se exigiu para as emendas constitucionais (VARELLA, 2012, p. 90).

O reforço argumentativo dessa corrente doutrinária (BERNARDES; FERREIRA, 2015, p. 494) é no sentido de que a Constituição Federal prevê a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal realizar o controle de *constitucionalidade* das normas previstas em tratados internacionais, o que, por via de consequência, pressuporia que tais normas convencionais teriam natureza *infraconstitucional* e poderiam ser invalidadas, sempre que colidirem com a Carta Maior (artigo 102, inciso III, alínea "b"), evidenciando a sua *inferioridade*. Semelhantemente, apontam a possibilidade de o Superior Tribunal de Justiça fazer cessar a vigência da aplicação das normas contidas em tratados internacionais, equiparando-as, assim, às leis federais (artigo 105, inciso III, alínea "a").

São duas as principais objeções à compreensão de que os tratados internacionais de direitos humanos teriam hierarquia normativa equivalente às leis ordinárias: a primeira resiste a esse entendimento, porque ele desprezaria o *conteúdo* da norma de direito internacional, qual seja a promoção dos *direitos humanos*; a segunda, por sua vez, repele a tese, porque compreende que o critério hierárquico não é o mais adequado

para a antinomia entre normas de direito internacional e de direito interno, especialmente quando versarem sobre *direitos humanos*.

Validamente, as convenções internacionais de direitos humanos têm o seu conteúdo voltado a promover a dignidade da pessoa humana, valor de maior sublimidade no ordenamento jurídico, revestindo-se, por isso, axiologicamente, de caráter materialmente constitucional, não podendo ser relegado à condição de equivalência às leis ordinárias, conforme defende Piovesan (2005, p. 72), para quem "[...] na hermenêutica dos direitos há que imperar uma lógica material e não formal, orientada por valores, a celebrar o valor fundante da prevalência da dignidade humana".

Não obstante, levado a efeito o posicionamento segundo o qual as normas oriundas de tratados internacionais de direitos humanos seriam equivalentes às leis ordinárias, haveria absoluta sujeição de tais preceitos internacionais aos ditames constitucionais, de sorte que eventual antinomia entre as normas seria solucionada pelo critério *hierárquico*, com a absoluta e inarredável prevalência da norma constitucional sobre a internacional, ainda que esta seja a mais protetiva, inviabilizando, ilustrativamente, a aplicação do princípio "pro homine", o que, semelhantemente, não parecer ser a melhor solução.

Um terceiro posicionamento a propósito do tema estabelece que os tratados internacionais de direitos humanos devem ser incorporados ao ordenamento jurídico como normas *constitucionais*. Os defensores dessa corrente doutrinária se socorrem, principalmente, ao disposto no artigo 5º, §2º, da Constituição da República, cuja redação provém do poder constituinte originário, o qual estabelece que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

Verdadeiramente, se o dispositivo constitucional à baila *inclui* no rol de *direitos fundamentais* explicitamente reconhecimentos na Constituição Federal também os direitos e garantias reconhecidos em *tratados internacionais* subscritos pelo Brasil, a natural conclusão é que tais normas internacionais seriam recepcionadas pela ordem jurídica brasileira como normas *constitucionais*, tal como as expressas, ampliando o denominado

bloco de constitucionalidade, composto pelo texto constitucional e por convenções internacionais, incorporadas ao ordenamento jurídico interno, a respeito de direitos humanos.

Sucede que a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que incorporou à Carta de 1988 o parágrafo 3º ao artigo 5º, previu a seguinte redação: "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais".

A partir de então, abrolhou o entendimento de que, se apenas os tratados internacionais aprovados com o quórum diferenciado seriam equivalentes às emendas constitucionais, os demais, ainda que versem sobre direitos humanos, incorporados à ordem jurídica pátria, por ratificação em decreto executivo e aprovação de decreto legislativo, com o quórum de maioria simples, não poderiam se revestir da mesma natureza *constitucional*.

A maioria da doutrina, entretanto, rechaçou esse posicionamento, sustentando que, mesmo com a superveniência da Emenda Constitucional nº 45/04, com a inclusão do §3º ao artigo 5º da Constituição Federal, as normas de tratados internacionais de direitos humanos, mesmo aprovados sem o quórum diferenciado das emendas constitucionais, têm *status* de normas constitucionais.

Com efeito, para Valério Mazzuoli (2018, p. 225), os tratados internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelo Brasil já possuem, tecnicamente, *status* de norma *constitucional*, por conta da *cláusula de abertura*, criada pelo Poder Constituinte Originário, eis que a própria Constituição Federal, no artigo 5º, §2º, seguindo as intenções da Assembleia Constituinte, ao *não excluir* os direitos humanos provenientes de tratados, é porque ela está *incluindo* em seu catálogo tais direitos, "[...] ampliando o seu bloco de constitucionalidade e atribuindo-lhes hierarquia de norma constitucional". (MAZZUOLI, 2018, p. 227).

Flávia Piovesan (2011, p. 116-117), a propósito do tema, destaca que a melhor interpretação é atribuir aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados antes da inserção ao texto constitucional do parágrafo 3º, do artigo 5º, a hierarquia de norma *constitucional*).

Nesse sentido, se a Constituição busca, na maior medida possível, a tutela dos seres humanos e os tratados de direitos humanos também têm idêntico propósito, justificada está a equivalência de *status* constitucional destas normas internacionais, notadamente em razão de seu *conteúdo*. Seguindo esse raciocínio, consolidado o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil têm natureza *constitucional*, mercê da *cláusula de abertura* prevista no artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, é forçosa a conclusão de que tais normas internacionais definidoras de direitos humanos também seriam *autoaplicáveis*, afinal, assegura o parágrafo 1º do indigitado dispositivo que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata", não havendo espaço para a distinção entre as normas expressas no bojo do texto constitucional ou provindas de convenções internacionais.

Ocorre que, mesmo após a decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, reconhecendo o *status de* norma *supralegal* aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados antes da Emenda Constitucional nº 45/2.004, diversos autores permaneceram defendendo a natureza *constitucional* dos tratados internacionais de direitos humanos, invocando, para tanto, o disposto no artigo 5º, parágrafo 2º, do Texto Magno.

Destaca-se, nesse diapasão, o posicionamento de Valério Mazzuoli (2014a, p. 470), para quem tais convenções são dotadas de caráter *materialmente constitucional* e, independentemente da promulgação, podem ser aplicadas imediatamente pelo Poder Judiciário, pois tais normas estariam dispensadas de edição de decreto presidencial para sua aplicação (MAZZUOLI, 2014a, p. 523).

Lado outro, no que diz respeito aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados pelo procedimento previsto pelo parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal, pode haver uma falsa impressão de que a simples aprovação pelo procedimento já garantiria à convenção à baila o mesmo *status* de *emenda constitucional*[8], na exata medida em que ainda existe a possibilidade de o Presidente da República *não ratificar* essa

8 "Essa falsa ideia surge da leitura desavisada do texto do referido parágrafo, segundo o qual os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais" (MAZZUOLI, 2018. p. 224).

aprovação, ou, então, de tal tratado ainda não gozar da produção de efeitos na órbita internacional.

Segundo Mazzuoli (2018, p. 225), o referido parágrafo

> [...] não criou uma nova espécie de emenda constitucional. Apenas autorizou o Parlamento a aprovar os tratados de direitos humanos com a mesma maioria com que aprova uma Emenda Constitucional, o que não exige que essa aprovação parlamentar tenha forma de emenda.

Por fim, o que se revela mais relevante,

> [...] dizer que os tratados de direitos humanos aprovados por esse procedimento especial passam a ser equivalentes às emendas constitucionais não significa obrigatoriamente que os demais tratados terão valor de lei ordinária, ou de norma supralegal, ou do que quer que seja. (MAZZUOLI, 2018, p. 227).

Para Flávia Piovesan (2005, p. 72), o posicionamento exposto pela Suprema Corte brasileira busca explicar a razão pela qual os tratados materialmente constitucionais podem ser denunciados pelos Estados-partes, enquanto as convenções aprovadas pelo procedimento previsto no artigo 5º, parágrafo 3º, da Carta Política não poderiam, porquanto, a partir de promulgadas, passar a ser consideradas *cláusulas pétreas*, integrando o núcleo constitucional intangível acobertado pelo parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição da República.

Conforme Mazzuoli (2011a, p. 398), portanto, o que o aludido parágrafo 3º faz é apenas criar a possibilidade de tais normas serem reconhecidas como *formalmente* constitucionais, no que concerne ao seu *procedimento*, visto que o mais importante, a saber, o *conteúdo materialmente constitucional*, elas já possuem.

Dito de outra maneira, para Valério Mazzuoli, a teoria da *supralegalidade* dos tratados internacionais não deveria incluir as convenções que tenham como objeto a tutela dos *direitos humanos*, na exata medida em que a Constituição Federal consagra a defesa dos direitos da pessoa humana, sejam eles previstos no artigo 5º, parágrafo 3º (direitos *humanos*) ou no parágrafo 2º (direitos *fundamentais*). A propósito do tema, assim arremata Mazzuoli (2011a, p. 398):

> A tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos não aprovados por maioria qualificada (defendida, v.g., pelo Min. Gilmar Mendes, no RE 466.343-1/SP) peca por desigualar tais instrumentos em detrimento daqueles internalizados pela dita maioria, criando uma duplicidade de regimes jurídicos imprópria para o atual sistema (interno e internacionalmente) de proteção de direitos, uma vez que estabelece "categorias" de tratados que tem o mesmo fundamento ético.

Para Flávia Piovesan (2005. p. 72), a Emenda Constitucional nº 45/2.004, a rigor, serviu para reforçar a natureza *constitucional* dos tratados internacionais que tratam de direitos humanos, ao prever a existência de procedimento para a recepção dos diplomas no direito interno. Destaca a autora que o simples fato de referida emenda passar a prever um rito procedimental diferenciado não poderia modificar a análise e a aplicação de um tratado internacional anteriormente recepcionado, porquanto, na verdade, é o *teor* da norma que deve estar em análise:

> [...] O *quórum* qualificado está tão-somente a reforçar tal natureza constitucional, ao adicionar um lastro formalmente constitucional. Na hermenêutica dos direitos há que imperar uma lógica material e não formal, orientada por valores, a celebrar o valor fundante da prevalência da dignidade humana. Isto porque não seria razoável sustentar que os tratados de direitos humanos adquirissem hierarquia constitucional exclusivamente em virtude de seu *quórum* de aprovação.

Conclusivamente, parte significativa da doutrina[9] destaca que os tratados de direitos humanos incorporados à ordem jurídica interna já possuem hierarquia de normas *materialmente* constitucionais, notadamente porque já reconhecidos, no plano internacional, tal como no plano interno, pela denominada *cláusula de abertura*, instituída pelo artigo 5º, parágrafo 2º, da Carta Magna, ao passo que, após a inserção do parágrafo 3º ao texto constitucional, as convenções de direitos humanos aprovadas por esse rito qualificado passariam a ter também o *status* de *formalmente* constitucionais – e nada além disso.

Ingo Sarlet (2011a, p. 60), por sua vez, é categórico ao afirmar que os direitos fundamentais formam o elemento nuclear da Constituição material,

9 Nesse sentido, destaque-se Mazzuoli (2018, p. 228).

ao lado da forma de Estado, sistema de governo e a organização dos poderes. Já Valério Mazzuoli (2009, p. 106), a esse respeito, afirma que "[...] os direitos fundamentais são *conditio sine qua non* do Estado Constitucional e Humanista de Direito, ocupando um grau superior da ordem jurídica.". Segundo Schier (2005, n/p), é em função da importância dos direitos fundamentais que eles passaram a ter proteção constitucional da seguinte maneira: i) são cláusulas pétreas; ii) estão submetidos ao regime especial de restrição normativa; iii) são de aplicabilidade imediata; iv) fazem parte das cláusulas constitucionais sensíveis, entre outras.

A rigor, se a Constituição da República protege os direitos fundamentais e o mínimo existencial da pessoa humana, proibindo deliberações sobre normas que pretendam abolir direitos e garantias individuais (cláusulas pétreas) e, se em seu artigo 5º, parágrafo 2º, está assegurada a aplicação imediata às normas de tratados internacionais que versem sobre direitos humanos[10], conclui-se que não há razão para a criação de uma nova categoria normativa, visto que o que garante a proteção de direitos e garantias individuais é exatamente o *objeto* da norma, e não a *formalidade* observada quando de sua incorporação.

Por essa razão, Francisco Rezek (2018, p. 104), no que toca à resistência de parcela doutrina à recepção dos tratados internacionais de direitos humanos como normas *materialmente* constitucionais, mercê de sua incorporação à ordem interna ser desprovida do quórum especial às emendas, assevera que essa objeção ignora que o direito internacional "[...] é indiferente ao método eleito pelo Estado para promover a recepção da norma convencional por seu ordenamento jurídico".

Com invejável poder de síntese, Mazzuoli (2011a, p. 791) arremata a discussão do tema da seguinte maneira:

> Em resumo: materialmente constitucionais os tratados de direitos humanos (sejam eles anteriores ou posteriores à Emenda n.º 45) já são, independentemente de qualquer aprovação qualificada; formalmente constitucionais somente serão se aprovados pela maioria de votos estabelecida pela art. 5º parágrafo 3º da Constituição de 1988 (caso em que serão material e formalmente

10 A propósito: "A Constituição não especifica se elas devem provir do direito interno ou do direito internacional (por exemplo, dos tratados internacionais de direitos humanos), mencionando apenas que todas elas têm aplicação imediata, independentemente de serem ou não aprovadas por maioria qualificada". (MAZZUOLI, 2018. p. 244).

> constitucionais), quando então tornar-se-ão, *de facto* e *de jure*, insuscetíveis de denúncia (como detalhadamente já explicamos supra). No primeiro caso (tratados apenas materialmente constitucionais), serão eles paradigma do controle difuso de convencionalidade, ao passo que no segundo caso (tratados material e formalmente constitucionais) serão ainda paradigma de controle concentrado (ou da fiscalização abstrata) de convencionalidade.

Portanto, todos os tratados internacionais de direitos humanos incorporados à ordem jurídica brasileira, antes ou depois da Emenda Constitucional nº 45/04, são *materialmente* constitucionais, servindo de paradigma para o controle *difuso* de convencionalidade, enquanto somente serão *formalmente* constitucionais aqueles aprovados com o quórum diferenciado estabelecido no artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal, os quais servirão não apenas como paradigma para o controle *difuso*, mas, também, *concentrado* de convencionalidade.

Por tudo isso, conclui Ingo Sarlet (2011a, p. 341) que o parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal é *desnecessário*, na exata medida em que não importa se o tratado é incorporado pelo procedimento das emendas constitucionais ou não, porque eles possuem *status materialmente* constitucional, e, em caso de conflito normativo, a melhor hermenêutica tenderá a dar prevalência à dignidade da pessoa humana (princípio *pro homine*). Reforçando esse pensamento, Schier (2005, p. 345) afirma que o parágrafo 3º "[...] é desprovido de sentido prático pois, em última análise, apenas repete, em outro contexto, o procedimento que já estava definido no artigo 60 da Lei Fundamental".

É bem verdade que, em outros países da América Latina[11], houve previsão constitucional expressa de que os tratados internacionais de

11 Conforme apregoa Humberto Henderson: "El artículo 7 de la Constitución de Costa Rica de 1949, con la reforma de 2001, determina que los tratados tienen "autoridade superior a las leyes". Los artículos 163 y 274 de la Constitución de Ecuador de 1998 establecen que los tratados internacionales "forman parte del ordenamento jurídico y prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía". Asimismo, el artículo 18 de la Constitución instituye que los derechos y las garantías determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad. El artículo 144 de la Constitución de El Salvador de 1983, establece que "la ley no podrá modificar o derogar un tratado": "en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado". Por su parte, el artículo 93 de la Constitución de Colombia de 1991, establece que los tratados de derechos humanos prevalecen em el orden interno. Los derechos deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Finalmente, el artículo 137 de la Constitución de Paraguay de 1992 consagra que "La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos Internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado". Por otra parte, el artículo 141 agrega que "Los tratados internacionales válidamente celebrados […] forman parte del ordenamiento legal interno

direitos humanos seriam *superiores* às leis infraconstitucionais, mas *inferiores* às normas *constitucionais*. No entanto, o texto constitucional brasileiro não previu essa possibilidade, ao revés, disciplinou a *cláusula de abertura*, estabelecida no artigo 5º, §2º, da Magna Carta, nivelando as normas de direitos fundamentais e humanos, pouco importando de onde provenham, quer da ordem internacional, quer da ordem constitucional interna.

O terceiro posicionamento doutrinário em tela, segundo o qual as normas oriundas de convenções internacionais de direitos humanos seriam de caráter *constitucional,* é o prevalente na doutrina brasileira e é o supedâneo sobre o qual se erige a estrutura do instituto do controle de convencionalidade.

O quarto e último entendimento sobre a incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem doméstica é do caráter *supralegal* de tais documentos, ou seja, superior às leis ordinárias, mas inferior à Constituição, posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, em dezembro de 2008.

No Brasil, sedimentou-se o entendimento (MORAES, 2009, p. 47) de que somente pode ser considerada uma norma genuinamente *constitucional* aquela oriunda do Poder Constituinte Originário ou do Poder Constituinte Derivado Reformador, porque são a *rigidez* da produção normativa e a observância ao quórum diferenciado para a aprovação de emendas constitucionais as responsáveis para conferir segurança jurídica ao sistema normativo pátrio, assim como por conferir a uma norma o *status* constitucional ou infraconstitucional.

Nessa perspectiva, pouco importa se uma norma é *materialmente* constitucional, vale dizer, se tem teor *essencialmente* constitucional, uma vez que, se não for aprovada pelo procedimento mais rígido previsto na Constituição Federal, não fará parte do bloco formal de constitucionalidade, uma vez que "[...] a doutrina majoritária só estabelece relações entre o controle de constitucionalidade de atos normativos e a supremacia constitucional do tipo formal". (BERNARDES; FERREIRA, 2015, p. 315).

con la jerarquía que determina el artículo 137". (HENDERSON, 2004, n/p).

Na República Federativa do Brasil, os tratados internacionais são, em regra, incorporados ao direito interno pelo procedimento simplificado, conferindo-lhes força de *lei ordinária*.

Entretanto, quando as convenções internacionais em questão versarem sobre direitos humanos, sua internalização pode se dar de forma diferenciada, porquanto, caso o diploma seja aprovado seguindo o procedimento especial do artigo 5º, parágrafo 3º, da Carta Política, adquirirá *status* de norma *formalmente* constitucional, ou seja, passam a ter hierarquia *equivalente* à emendas constitucionais, sobrepondo-se à legislação ordinária, podendo, inclusive, ser utilizado como *parâmetro* de controle de *constitucionalidade*.

Se o mesmo tratado for recepcionado pelo Brasil, mas não aprovado pelo procedimento diferenciado mencionado acima, segundo essa quarta posição doutrinária, ter-se-á uma figura normativa diferenciada, na exata medida em que o diploma normativo internacional não terá a natureza de norma *formalmente constitucional* e, ao mesmo tempo, não terá meramente a força de *lei ordinária*, por versar, em seu *conteúdo*, sobre a temática especial de proteção dos *direitos humanos*.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal criou um *tertium genus*, passando a tratar os tratados internacionais de direitos humanos não aprovados com o quórum diferenciado do artigo 5º, §3º, da Constituição Federal, como normas de hierarquia normativa *supralegal*, ou seja, acima das normas *infraconstitucionais*, mas abaixo das normas *constitucionais*. A esse respeito, Gilmar Mendes e Paulo Gonet (2016, p. 818) assim sustentam:

> [...] a premente necessidade de se dar efetividade à proteção dos direitos humanos nos planos interno e internacional tornou imperiosa uma mudança de posição quanto ao papel dos tratados internacionais sobre direitos na ordem jurídica nacional. Era necessário assumir uma posição jurisdicional mais adequada às realidades emergentes em âmbitos supranacionais, voltadas primordialmente à proteção do ser humano (...). Portanto, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio de ratificação de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. (...) Tendo em

> vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada.

Extrai-se, assim, que, para essa quarta corrente doutrinária, se alguma norma infraconstitucional colidir ou se contrapuser a uma norma prevista em tratado internacional de direitos humanos recepcionada pelo Brasil, mas aprovada sem o quórum especial, mercê de seu caráter *supralegal*, terá a sua eficácia *paralisada*, mantendo-se vigente e válida, mas ineficaz.

Validamente, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP[12] (Supremo Tribunal Federal, 2006), em 22 de novembro de 2006, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a respeito da prisão civil do depositário infiel, a Suprema Corte brasileira se posicionou no sentido de que as normas de tratados internacionais que versassem sobre direitos humanos revestiam-se do *status* normativo *supralegal*, lançando mão, expressamente, de uma convenção internacional, como razão de decidir, com a consequente edição da Súmula Vinculante nº 25[13].

A decisão à baila foi criticada por Eliana Franco Neme e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti (2015, p. 349):

> Nesse sentido, merece crítica também a atual posição do Supremo Tribunal Federal que, apesar de configurar um progresso em relação à anterior ao atribuir aos tratados internacionais de direitos humanos a hierarquia supralegal (mas infraconstitucional), de sorte a afastar a incidência da regra hermenêutica segundo a qual lei posterior derroga a anterior naquilo que for incompatível (pois uma lei não teria como derrogar uma norma de hierarquia supralegal), essa nova posição é constitucionalmente inadequada, por não se atentar à força normativa do §2o do art. 5o da CF/88 (consoante supra explicitado).

Já em dezembro de 2008, o Pretório Excelso realizou o julgamento do Habeas Corpus 87.585[14] (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008), o qual

12 "PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. E ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. (STF – RE n.º 466.343/SP, Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 03/12/2008, DJe de 05/06/2009". Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 1º mar. 2022) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2006, n/p).

13 É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.

14 Ementa: "DEPOSITÁRIO INFIEL – PRISÃO. A subscrição pelo Brasil do Pacto de São José da Costa Rica, limitando

discutia a aplicação do Pacto de São José da Costa Rica, a Convenção Americana de Direitos Humanos, no caso de prisão civil por dívida alimentícia, oportunidade em que, novamente, decidiu-se pelo seu *status supralegal*, destacando-se o posicionamento divergente proferido, na ocasião, pelos ministros Celso de Mello, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Eros Grau, os quais defenderam que as normas desse tratado deveriam ser qualificadas como de natureza *constitucional*, atrelando-se à terceira corrente doutrinária aqui já explorada.

Particularmente, entre os quatro posicionamentos existentes acerca da natureza normativa da incorporação das normas de tratados internacionais de direitos humanos, o terceiro, que as considera materialmente *constitucionais*, compondo, ao lado das normas expressamente consignadas no texto constitucional, o *bloco de constitucionalidade*, é o que parece mais acertado, seja porque prevaleça no âmbito doutrinário, seja porque permita a aplicação do princípio "pro homine", em caso de antinomia com normas interna – constitucionais, inclusive –, seja porque sua proeminência normativa viabilize o controle material sobre o conteúdo da legislação ordinária doméstica, por intermédio do controle de *convencionalidade*, com a consequente declaração de invalidade das leis brasileiras com ela incompatíveis e, especialmente, com o reconhecimento de omissão legislativa e constituição em mora do parlamento nacional, caso não legisle, internamente, sobre determinadas obrigações assumidas no âmbito internacional.

3. OS DESAFIOS DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E DAS DECISÕES NOS TRIBUNAIS NACIONAIS

À medida em que diversas normas internacionais sobre direitos humanos passaram a ser gradativamente incorporadas, expressamente, nas legislações internas e outras passaram a ser invocadas, em decisões judiciais, como argumentos de convencimento, sempre com o propósito

a prisão civil por dívida ao descumprimento inescusável de prestação alimentícia, implicou a derrogação das normas estritamente legais referentes à prisão do depositário infiel." (STF – HC nº 84.585, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 03/12/2008, DJe de 26/06/2009) Supremo Tribunal Federal, 2008c n/p).

de aumentar a proteção do ser humano[15], embora seja perceptível que o influxo das convenções internacionais sobre as sentenças dos magistrados brasileiros ainda seja tímido no cotidiano forense nacional.

Em reflexão crítica a respeito dessa postura, assevera Marmelstein (2016, p. 26) que "[...] os juízes não devem ter qualquer receio em imitar e aperfeiçoar as boas decisões e ideias desenvolvidas por tribunais de outros países, desde que em benefício da progressiva melhoria do princípio da dignidade humana".

Marcelo Dias Varella (2012, p. 27) aponta várias características do processo de internacionalização das normas, evidenciando sinais de que o direito contemporâneo passou e passa por um processo de transição chamado de *globalização* ou *mundialização* das normas, com a consequente *mitigação* das fronteiras normativas, na medida em que a descentralização das fontes passa a ser mais constante.

Ao que se pode expor até aqui, mercê da clara influência do direito internacional sobre o direito interno, tem-se afirmado que a soberania do Estado, mormente na produção normativa a propósito dos direitos humanos, passou a ser *relativizada*, com a criação de órgãos internacionais, Tribunais, Cortes e normas consideradas *supranacionais*.

De fato, Piovesan (2011a, n/p) afirma que *internacionalização* da proteção dos direitos humanos carreia como consequência

> [...] a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados.

A influência do direito internacional nas ordens jurídicas internas é tão significativa, a ponto de Marcelo Figueiredo (2016, p. 28) afirmar que as

> [...] normas produzidas na esfera regional ou internacional são tão ou mais importantes (não nos referimos ao tema hierárquico ou formal, mas pragmático) ao direito nacional

15 Nesse sentido, "(...) é alentador que as conquistas do Direito Internacional em favor da proteção do ser humano venham a projetar-se no Direito Constitucional, enriquecendo-o, e demonstra que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana encontra guarida nas raízes do pensamento tanto internacionalista quanto constitucionalista" (CANÇADO TRINDADE,1991. p. 631).

> e condicionam no mundo o conhecimento, a vigência e a interpretação do direito nacional.

É bem verdade que a tendência de se admitir o influxo das normas internacionais sobre o arcabouço normativo doméstico encontra alguma resistência entre os autores de influência *kelseniana*. Delmas-Marty (2004, p. 5, 117), a propósito, relata existir um desconforto em relação ao fim das barreiras ou fronteiras normativas, pois, quando Hans Kelsen elaborou sua teoria piramidal, apregoando a importância da *hierarquização* das fontes do direito constitucional, com o propósito de conferir mais estabilidade e segurança jurídica ao sistema normativo, aduziu que o "[...] mapa em relevo em que a pirâmide das normas domina a paisagem, (dá) visibilidade e estabilidade à ordem jurídica instituída". (DELMAS-MARTY, 2004, p. 4). Uma vez, porém, rompidos esses limites, fragilizar-se-ia a discussão sobre hierarquia das fontes normativas e, consequentemente, ficaria enfraquecido o princípio da supremacia da constituição, pressuposto fundamental do controle de constitucionalidade.

Em todo caso, a discussão que está em voga diz respeito à proteção dos direitos humanos, razão pela qual o reconhecimento da vigência e da imperatividade de normas provenientes de direito internacional que assegurem direitos e garantias de proteção aos direitos da humanidade não pode esbarrar em argumentos como a *soberania* nacional ou objeções de ordem formal para que sejam concretizados, na maior medida possível, o que em nada vulnera a autonomia política de cada Estado e tampouco debilita a sua ordem jurídica.

A respeito do tema, apregoa Mazzuoli (2011, p. 14) que

> [...] à medida em que os Estados assumem compromissos mútuos em convenções internacionais, que diminuem a competência discricionária de cada contratante, eles restringem sua soberania e isto constitui uma tendência do constitucionalismo contemporâneo.

Uma vez sedimentado o fenômeno de *internacionalização* das legislações nacionais, a pluralidade de fontes normativas sobre direitos humanos e sua aplicabilidade sobre a legislação doméstica dos Estados-partes passou a ser objeto de reflexão de inúmeros estudiosos, no âmbito nacional e internacional.

Nesse sentido, já na década de 1990, Flávia Piovesan (1994, n/p) constatava que o

> [...] processo da internacionalização dos direitos humanos conjugado com o processo de multiplicação destes direitos, resultou em um complexo sistema internacional de proteção, marcado pela coexistência do sistema geral com o sistema particular de proteção, bem como do sistema global com o sistema regional de proteção.

Assim, pela compreensão sobre a *mitigação* das fronteiras normativas foi que se permitiu falar em *multiplicidade* ou *pluralidade* das fontes do direito em relação à proteção da dignidade da pessoa humana, uma vez que as normas de direito constitucional e de direito internacional formam um *bloco de proteção* aos *direitos humanos*, decorrente de uma *simbiose* formada por convenções internacionais em vigor nos países, suas Constituições e a aplicação, no âmbito doméstico, dos julgados proferidos pelas Cortes Internacionais, incumbindo ao intérprete fazer com que prevaleça aquela que proteja, na maior medida possível, a pessoa humana.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Declaração Americana de Direitos Humanos instituiu, em seu capítulo VIII, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com competência para interpretar e aplicar os dispositivos convencionais do Pacto de São José da Costa Rica em face de atos administrativos, legislativos e jurisdicionais de seus Estados-membros, sujeitando os países subscritores do tratado à baila ao cumprimento de suas decisões.

Entretanto, sem embargo de a difusão das normas internacionais sobre as legislações internas de cada país-parte ser um fenômeno mundialmente perceptível, especialmente a com a implementação de órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, o estágio de evolução da implantação dos direitos da humanidade decorrentes das previsões em tratados internacionais, longe de apresentar uma expansão uniforme nos países do continente americano, varia de país para país, sendo certo, contudo, que "[...] la mayoría de las constituciones nacionales de las Américas, disponen expresamente que el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional, forma parte del derecho del Estado". (HENDERSON, 2004, n/p).

Validamente, Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet Branco (2016, p. 811-812) afirmam que as Constituições de alguns países da América Latina "[...] avançam no sentido de sua inserção em contextos supranacionais, reservando aos tratados de direitos humanos lugar especial no ordenamento jurídico", ao mesmo tempo em que, ao esquadrinharem a experiência constitucional brasileira, consideram que os artigos 4º e 5º da Constituição da República são "[...] disposições que sinalizam para uma maior abertura constitucional ao direito internacional e, na visão de alguns, ao direito supranacional." (MENDES; COELHO; BRANCO, 2016, p. 810).

É bem verdade que muitas das Constituições de países latino-americanos, como o Brasil[16], a Argentina[17], a Colômbia[18] e o Paraguai[19], reconhecem, expressamente, no bojo de seus textos, a validade de tratados internacionais de direitos humanos em seus ordenamentos jurídicos internos, o que, no entanto, não assegura a efetiva observância e aplicabilidade das normas convencionais e, especialmente, das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em âmbito doméstico, por sua legislação interna, por atos de seus agentes públicos e, especialmente, pelas decisões de seus órgãos jurisdicionais.

No entanto, Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 515), a esse respeito, aduz que, na América Latina, em que pese o reconhecimento formal das normas de direito internacional, falta diálogo, intercâmbio e integração entre as Cortes, resultando em uma ausência de migração de ideias, que poderia proporcionar o desenvolvimento das normas constitucionais envolvendo assuntos de interesse comum, tais como os direitos humanos. Segundo ele,

16 Na Constituição da República Federativa do Brasil, mencione-se, especialmente, os parágrafos 2º ("os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte") e 3º ("os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais") do artigo 5º.

17 A Constituição Argentina, em seu artigo 31, prevê que "esta Constitución, las leyes de la Nación que en consecuencia son promulgadas por el Congreso y los tratados con potencias extranjeras son la ley Supremo de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conforme a ella, sin perjuicio de cualquier disposición en contrario contenida en las leyes o constituciones provinciales, salvo la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados tras el Pacto del 11 de Noviembre de 1859".

18 A Constituição da Colômbia estabelece, em seu artigo 93, que "los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso,que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno".

19 A Constituição do Paraguai assevera, em seu artigo 137, que "la ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado".

"no Brasil, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos não tem ressonância nas decisões dos tribunais nacionais".

Ilustrativamente, no caso Garibaldi vs Brasil[20] (CIDH, 2009), a Corte, em 2009, reconheceu a responsabilidade do Estado, decorrente do descumprimento da obrigação processual penal positiva de investigar e punir o homicídio de Sétimo Garibaldi[21], ocorrido em 27 de novembro de 1998, durante uma operação extrajudicial de despejo das famílias de trabalhadores sem-terra, que ocupavam uma fazenda no Município de Querência do Norte, Estado do Paraná, determinando que a República Federativa do Brasil conduza, eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito policial e eventual ação penal para identificar, julgar e, eventualmente, sancionar os autores do homicídio em questão, sem prejuízo de investigar e, se for o caso, sancionar as eventuais faltas funcionais nas quais poderiam ter incorrido os funcionários públicos responsáveis pela investigação do homicídio.

Semelhantemente, no caso Fontevecchia D'Amico vs. Argentina, a Corte anulou a condenação civil imposta pela Justiça argentina contra os jornalistas Jorge Fontevecchia e Hector D'Amico, por terem publicado artigos relatando a existência de um filho não reconhecido de Carlos Menem, então presidente argentino, com uma deputada, considerando a decisão dos tribunais internos violadora do disposto no artigo 13.3[22] da Declaração Americana de Direitos Humanos.

Evidenciando a falta de diálogo entre os Tribunais nacionais e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o próprio Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.798.903[23], apregoou que o cumprimento

20 CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso Garibaldi v. Brasil, 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf>.

21 Na oportunidade, a Corte entendeu que a negligência das autoridades brasileiras em investigar o homicídio de Garibaldi violava os termos do artigo 25.1 da Declaração Americana de Direitos Humanos ("toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais"). (CIDH, 2009, n/p).

22 "Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões" (CIDH, 2011, n/p).

23 Na oportunidade, o Tribunal de Cidadania assim se pronunciou "A soberania é fundamento da República Federativa do Brasil e justifica a Supremacia da CF na ordem interna. Dessa forma, o cumprimento das decisões proferidas pela CIDH não pode afrontar a CF, motivo pelo qual se faz mister sua harmonização, sob pena de se subverter nosso próprio ordenamento, negando validade às decisões do Supremo Tribunal Federal, em ob-

das decisões proferidas pela CIDH não pode afrontar a Constituição da República, motivo pelo qual se faz mister sua harmonização, sob pena de se subverter nosso próprio ordenamento, negando validade às decisões do Supremo Tribunal Federal, em observância a decisões internacionais.

Portanto, sem embargo do reconhecimento formal da validade dos tratados internacionais de direitos humanos nas Constituições dos Estados-membros da Organização do Estados Americanos, a vasta jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, reconhecendo as sistemáticas violações às normas convencionais pelos países subscritores, inclusive de seus órgãos jurisdicionais, demonstra que o diálogo entre as Cortes internacionais e domésticas carece de uma verdadeira consolidação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do influxo das normas de tratados internacionais sobre a legislação positiva interna brasileira revela uma complexa interação entre o direito internacional e o direito doméstico, particularmente no contexto da proteção dos direitos humanos. Inicialmente, observou-se a consolidação do processo de internacionalização dos direitos humanos desde a Declaração Universal de 1948, destacando a relevância dos tratados internacionais e sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição de 1988 desempenha papel crucial, ao estabelecer a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil e ao incluir direitos e garantias de tratados internacionais no rol dos direitos fundamentais.

No desenvolvimento do artigo, explorou-se a relação entre o direito internacional e o direito interno, abordando as teorias monista e dualista. A tendência brasileira ao dualismo moderado, conforme evidenciado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aponta para uma coexistência entre as ordens jurídicas internacional e doméstica, com a necessidade de aprovação legislativa para a internalização de normas internacionais. Esse debate doutrinário sobre o *status* normativo dos tratados internacionais foi minuciosamente examinado, destacando quatro posições principais: supraconstitucional, constitucional, supralegal e ordinária. A análise crítica

servância a decisões internacionais". (STJ. RESP 1.798.903/RJ, Rel. para o acórdão Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/09/2019, DJe 30/10/2019) (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2021).

dessas posições elucidou as implicações teóricas e práticas de cada uma, com particular ênfase na prevalência do entendimento de que tratados de direitos humanos possuem *status* materialmente constitucional.

Finalmente, o artigo abordou os desafios práticos da aplicação das normas internacionais de direitos humanos no Brasil, enfatizando a importância do diálogo entre cortes internacionais e nacionais. Exemplos de casos emblemáticos ilustraram a resistência e a aceitação das normas internacionais no cotidiano forense brasileiro.

Com base nas análises e discussões apresentadas, três propostas factíveis são sugeridas para aprimorar a integração das normas de tratados internacionais na legislação positiva interna do Brasil. Primeiramente, propõe-se a criação de um mecanismo legislativo mais eficiente para a incorporação de tratados internacionais de direitos humanos. Esse mecanismo deveria simplificar o processo de aprovação e garantir a prevalência das normas internacionais, respeitando a hierarquia normativa e assegurando a proteção dos direitos humanos. A adoção de um procedimento legislativo uniforme para todos os tratados de direitos humanos, independentemente do quórum diferenciado previsto no artigo 5º, §3º, da Constituição, poderia fortalecer a coerência normativa e a segurança jurídica.

Em segundo lugar, sugere-se a intensificação do diálogo entre as cortes nacionais e internacionais. A formação contínua de magistrados e operadores do direito sobre a aplicação das normas internacionais e a jurisprudência das cortes internacionais, especialmente a Corte Interamericana de Direitos Humanos, é essencial. Essa formação promoveria uma cultura jurídica mais receptiva às influências internacionais e incentivaria a adoção do princípio *pro homine,* garantindo a aplicação da norma mais protetiva aos direitos humanos.

Por fim, recomenda-se a institucionalização de um órgão consultivo especializado em direito internacional dos direitos humanos, vinculado ao Poder Judiciário brasileiro. Esse órgão teria a função de assessorar magistrados e demais operadores do direito na interpretação e aplicação das normas internacionais, contribuindo para uma jurisprudência mais consistente e alinhada com os compromissos internacionais assumidos

pelo Brasil. A criação desse órgão fortaleceria a integração das normas internacionais e asseguraria uma proteção mais eficaz aos direitos humanos, em consonância com a ordem jurídica global.

Essas propostas visam não apenas a aprimorar a eficácia das normas internacionais de direitos humanos no Brasil, mas também a consolidar o país como um modelo de respeito e promoção desses direitos no cenário internacional. Assim, reafirma-se que a integração harmônica entre os ordenamentos jurídicos internacional e doméstico não só enaltece a dignidade humana, mas também fortifica a tessitura da justiça global.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

BENATTO, Eduardo; ABREU, Pedro Henrique. Constitucionalização dos direitos humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 104, p. 151-166, nov-dez. 2017.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional. Teoria da Constituição**. Tomo I. 5. ed. Bahia: JusPodivm, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. Monismo e Dualismo no Brasil: Uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, 2000. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista09/Revista09_180.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos**: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: **Caso Garibaldi v. Brasil**, 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf>.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um direito comum**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. (Justiça e Direito).

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle de constitucionalidade e de convencionalidade no Brasil**. Salvador: Juspodivm, 2016.

HENDERSON, Humberto. Los tratados Internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine. **Revista IIDH**. San José, v. 39. p. 71-99, 2004. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06729-3.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição**. Abertura. Cooperação. Integração. Curitiba: Juruá, 2013.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. São Paulo: Editora Forense, 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Comentários ao parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (Coord. Científica); LEONCY, Léo Ferreira (Coord. Executiva) **Comentários à Constituição do Brasil**. 3 tiragem. Coimbra: Almedina, 2014. p. 518-529.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito dos Tratados**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Cap. 3. (Doutrinas Essenciais: Direitos Humanos, v. VI).

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos**: uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano. São Paulo: Ed. RT, 2011. (Coleção Direito e Ciências Afins, v. 9).

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito constitucional internacional**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

NEME, Eliana Franco; VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **A hierarquia normativa (constitucional) dos tratados internacionais de direitos humanos**: o caso brasileiro e uma proposta de teoria geral. 2015. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. Disponível em: <https://conpedi.org.br/>. Acesso em: 22 set. 2023.

NORMANTON, Anna Catharina Machado; PEREIRA, Ana Clara Toscano Aranha. Pluralidade de ordens jurídicas e a interpretação das normas internacionais de direitos humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 123, p. 293 – 316, jan./fev. 2021.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 9, p. 26-34, 1994.

PIOVESAN, Flávia. **A constituição de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a. p. 211 – 226. (Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos, v. 6).

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, democracia e integração regional**: os desafios da globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b. p. 1223 – 1246. (Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos, v. 1).

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 19, p. 67 – 93, jan./jun. 2012.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público – Curso Elementar**. 17. ed. São Paulo, Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Considerações a respeito das relações entre a Constituição Federal de 1988 e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 325-344, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1328/671>. Acesso em: 14 mar. 2022.

SCHIER, Paulo Ricardo. Novos Desafios da Filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 4, p. 145-165, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/458/423>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. In: BOGDANDY, Armin Von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord.) **Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. p. 522-523.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**. Recurso Especial nº 1.798.903/RJ**. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Julgamento em 24 de março de 2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/RESp1798903.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 87.585/TO**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 3 de dezembro de 2008. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur127/false>. Acesso em: 15 nov. 2023.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO ESPÉCIE DE CONVÊNIO PÚBLICO: UMA ANÁLISE JURÍDICA E DOUTRINÁRIA

THE TERM OF CONDUCT ADJUSTMENT AS A TYPE OF PUBLIC AGREEMENT: A LEGAL AND DOCTRINAL ANALYSIS

Caio Lúcio Fenelon Assis Barros
Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Especialista em Direito Administrativo e Contratos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM). Titular da Promotoria de Justiça da Comarca de Manaquiri.
E-mail: caiobarros@mpam.mp.br

Recebido em: 30/06/2025 | Aprovado em: 28/07/2025

Resumo: O artigo demonstra o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como uma possível espécie de convênio público, explorando suas bases jurídicas, características e aplicabilidade prática. O estudo aborda a natureza consensual do TAC, sua flexibilidade e capacidade de promover a resolução de conflitos de forma extrajudicial. Mediante comparação com os convênios públicos, o artigo defende que o TAC pode ser integrado ao espectro dos instrumentos de cooperação na administração pública, fortalecendo a eficácia na proteção do interesse público. São discutidas as vantagens jurídicas e práticas dessa classificação, além das particularidades que diferenciam o TAC dos convênios em sentido estrito.

Palavras-chave: termo de ajustamento de conduta, convênios públicos, direito administrativo, administração pública, Ministério Público.

Abstract: *This article presents the Term of Conduct Adjustment (TAC) as a possible type of public agreement, exploring its legal foundations, characteristics, and practical applicability. The study examines the consensual nature of the TAC, its flexibility, and its ability to resolve conflicts extrajudicially. By comparing it with public agreements, the article argues that the TAC can be integrated into the*

spectrum of cooperation instruments in public administration, enhancing its effectiveness in protecting the public interest. The legal and practical advantages of this classification are discussed, along with the particularities that distinguish the TAC from agreements in the strict sense.

Keywords: *term of conduct adjustment, public agreements, administrative law, public administration, Public Prosecutor's Office.*

Sumário: Introdução; 1. Conceito, Fundamentos Jurídicos e Características do Termo de Ajuste de Conduta; 2. Conceito, Base Legal e Doutrinária de Convênio Público; 3. O TAC como Espécie de Convênio Público; 3.1. Tabela Comparativa; 4. Proposta de Evolução no Debate Acadêmico e Doutrinário Sobre o Tema; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento jurídico amplamente utilizado no Brasil, especialmente no âmbito do Direito Administrativo, para a resolução consensual de conflitos entre o poder público e agentes privados. Tradicionalmente, o TAC é visto como um meio extrajudicial eficaz para garantir a conformidade com a legislação vigente e promover a proteção de interesses difusos ou coletivos, como o meio ambiente, o patrimônio cultural e os direitos do consumidor. No entanto, sua natureza jurídica ainda é tema de debate, suscitando discussões sobre sua classificação e o papel que desempenha na administração pública. Este artigo propõe uma análise inovadora, que considera o TAC como uma possível espécie de convênio público, explorando suas características e aplicabilidade prática dentro desse novo enquadramento.

Para e elaboração do presente artigo, utilizou-se de uma metodologia holística, passando pela revisão bibliográfica e legislativa tanto dos convênios públicos quanto do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, inter-relacionando as principais características de cada um, bem como propondo uma nova classificação doutrinária e sua aplicação prática como melhoramento dos instrumentos.

Ao adotar essa perspectiva, o estudo busca demonstrar que o TAC compartilha diversas similaridades com os convênios públicos, como sua natureza consensual, a formalidade de sua estrutura, e a finalidade de atender ao interesse público. A análise pretende evidenciar que, ao integrar o TAC ao espectro dos instrumentos de cooperação administrativa, é

possível ampliar sua eficácia e segurança jurídica, fortalecendo a atuação da administração pública na resolução de conflitos e na promoção de políticas públicas. Dessa forma, compreender o TAC como um convênio público especial contribui para uma abordagem mais coesa e eficiente na gestão pública, potencializando o uso desse instrumento para alcançar resultados concretos e benéficos à coletividade.

1. CONCEITO, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CARACTERÍSTICAS DO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento jurídico amplamente utilizado no Brasil, principalmente no campo do Direito Público, para a resolução consensual de conflitos envolvendo o poder público e particulares. Ele é definido como um acordo extrajudicial, firmado entre um órgão público e um particular, com o objetivo de assegurar a adequação da conduta deste último às exigências legais, sem a necessidade de recorrer a um processo judicial.

De acordo com Hugo Nigro Mazzilli, o TAC é uma forma de evitar a judicialização excessiva, promovendo uma solução mais célere e prática para a coletividade envolvida[1]. Este instrumento visa, portanto, à reparação de danos ou à cessação de práticas irregulares, sempre pautado pelos princípios da legalidade, moralidade e proteção ao interesse público.

A base legal para a celebração do TAC no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se no §6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública[2]. Este dispositivo autoriza os órgãos públicos legitimados a propor ações civis públicas, como o Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados e Municípios, a firmarem compromissos de ajustamento de conduta desde que tais compromissos sejam compatíveis com os direitos tutelados pela legislação em questão.

Além disso, o TAC possui respaldo em outras normas, como o artigo 211 da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e o

1 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 121-123.

2 BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

artigo 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que preveem a possibilidade de celebração de termos de ajustamento de conduta para assegurar o cumprimento de seus respectivos objetivos legais[34].

Doutrinariamente, o TAC é considerado um mecanismo que integra a tutela coletiva de direitos, uma vez que permite a resolução de conflitos envolvendo interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o TAC representa uma maneira de harmonizar a atividade econômica com a proteção ao meio ambiente, à saúde pública e a outros interesses difusos, oferecendo uma alternativa pragmática ao tradicional litígio judicial[5]. Essa característica faz com que o TAC seja visto como um instrumento essencial para a implementação de políticas públicas voltadas à proteção de direitos coletivos, especialmente em áreas onde o conflito entre interesses privados e o bem-estar coletivo se torna mais evidente.

Dentre as principais características do TAC, destaca-se sua natureza consensual. Ao contrário das decisões judiciais, que geralmente impõem obrigações de forma unilateral, o TAC resulta de um acordo entre as partes, permitindo maior flexibilidade na definição das responsabilidades e dos compromissos assumidos. Essa característica consensual do TAC é fundamental para sua eficácia, uma vez que permite a adaptação dos termos às peculiaridades de cada caso concreto[6].

Outra característica essencial é a obrigatoriedade de o termo ser formalizado por escrito, contendo especificações claras sobre as obrigações que o compromissário assume, bem como as sanções previstas em caso de descumprimento. Essa formalização garante a transparência e a previsibilidade do acordo, elementos fundamentais para a segurança jurídica.

3 BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

4 BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 210-214.

6 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 98-102.

O TAC também se destaca por sua flexibilidade, característica que o diferencia de outros instrumentos jurídicos mais rígidos, como as sentenças judiciais. Essa flexibilidade permite ajustar o compromisso às particularidades do caso, assegurando que as soluções acordadas sejam efetivas e atendam de forma adequada às necessidades do interesse público. Além disso, o TAC possui natureza de título executivo extrajudicial, conforme previsto no artigo 5º, §6º, da Lei da Ação Civil Pública, o que permite ao poder público executar diretamente o termo em caso de descumprimento, sem a necessidade de um novo processo judicial para reconhecer a obrigação nele contida.

Outra característica relevante do TAC é sua capacidade de promover a cooperação entre o poder público e o particular. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o TAC permite a construção de soluções consensuais que conciliem os interesses públicos e privados, proporcionando uma forma mais eficiente e menos conflituosa de proteger o interesse coletivo[7]. Essa cooperação é reforçada pela previsibilidade e clareza dos compromissos assumidos, que facilitam a fiscalização e a implementação dos termos ajustados.

Por fim, o Termo de Ajustamento de Conduta é visto como um importante instrumento para a gestão pública no Brasil, permitindo que o Estado atue de forma preventiva e reparadora. Como observa José dos Santos Carvalho Filho, o TAC é um meio eficaz de garantir a observância das normas legais sem sobrecarregar o sistema judiciário, promovendo ao mesmo tempo a conscientização e a responsabilização dos agentes privados[8].

Dessa forma, o TAC contribui para uma administração pública mais ágil, eficiente e alinhada aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, representando uma ferramenta estratégica para a promoção do bem-estar coletivo e da justiça social.

7 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 98-102.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 210-214.

2. CONCEITO, BASE LEGAL E DOUTRINÁRIA DE CONVÊNIO PÚBLICO

Os convênios públicos são instrumentos amplamente utilizados na administração pública brasileira, definidos como ajustes celebrados entre entes públicos, ou entre estes e entidades privadas, com o objetivo de executar atividades de interesse comum, mediante colaboração mútua. Ao contrário dos contratos administrativos, os convênios não possuem caráter oneroso, ou seja, não envolvem uma contraprestação direta entre as partes. Em vez disso, o convênio se fundamenta na conjugação de esforços para a consecução de finalidades de interesse público, buscando sempre a cooperação entre as partes envolvidas[9].

Do ponto de vista legal, os convênios públicos no Brasil encontram respaldo no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelece normas para a organização da Administração Pública Federal. Em seu artigo 10, §7º, o Decreto-Lei define os convênios como instrumentos que permitem a descentralização administrativa para a execução de programas de governo, desde que haja objetivos comuns entre as partes envolvidas.

Essa normatização é complementada pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que regula aspectos específicos da formalização, execução e prestação de contas dos convênios, estabelecendo diretrizes que visam garantir a transparência e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos[10],[11].

Conceitualmente, Hely Lopes Meirelles define os convênios públicos como "acordos administrativos entre entidades públicas de qualquer espécie para a realização de objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração"[12]. Essa definição enfatiza a ausência de relação hierárquica ou de subordinação entre as partes, característica que distingue os convênios dos contratos administrativos, nos quais há uma clara relação de poder e contraprestação.

9 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 578-580.

10 BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

11 BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Estabelece normas gerais para a celebração de convênios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1986.

12 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 578-580.

Igualmente, Celso Antônio Bandeira de Mello também reforça essa distinção ao afirmar que "os convênios se configuram como ajustes firmados entre entes públicos ou entre estes e particulares que não têm caráter negocial, mas sim cooperativo, visando a um fim de interesse público"[13]. Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a legitimidade dos convênios reside na finalidade pública, sendo o interesse público sempre o elemento norteador de sua celebração e execução[14].

Entre as principais características dos convênios públicos, destaca-se a obrigatoriedade de serem formalizados por instrumento escrito, no qual devem estar claramente definidos os objetivos, as obrigações das partes, os recursos a serem aplicados, e os prazos para execução. Essa formalização visa assegurar a transparência e a previsibilidade, garantido que todas as partes estejam cientes dos compromissos assumidos e das consequências em caso de descumprimento[15].

Outra característica relevante é a exigência de prestação de contas, visto que o uso de recursos públicos demanda muita responsabilidade e controle. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) reforça essa exigência, estabelecendo a necessidade de rigorosa prestação de contas e transparência na gestão dos recursos públicos aplicados em convênios[16].

Apesar de não trabalhar de forma exauriente o conceito e características dos convênios, existe menção a alguns procedimentos aplicáveis a estes tanto na antiga legislação de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/93, quanto na atual, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que podem ser utilizadas como base para identificação dos aspectos mais relevantes.

Os convênios públicos também são marcados por sua flexibilidade na execução, permitindo que as partes ajustem suas obrigações conforme as necessidades e especificidades do projeto em andamento, desde que respeitados os limites legais e regulamentares. Isso é especialmente

13 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 431-433.

14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

15 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

16 BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

relevante na implementação de políticas públicas, onde circunstâncias locais e temporais podem demandar ajustes rápidos e eficazes na execução dos projetos[17]. Por exemplo, convênios entre o governo federal e municípios são comuns para a construção de unidades de saúde ou escolas, em que o governo repassa recursos e os municípios executam as obras, ajustando a aplicação dos recursos conforme a realidade local.

Do ponto de vista doutrinário, os convênios são considerados essenciais para a administração pública, pois permitem a conjugação de esforços entre diferentes entidades para a realização de objetivos comuns de interesse público. Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que "os convênios não implicam a existência de uma relação de subordinação, mas sim de parceria", destacando a importância da cooperação mútua na busca por resultados eficientes e eficazes[18].

Entretanto, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro alertam para os desafios relacionados à prestação de contas e ao controle da aplicação dos recursos públicos, apontando a necessidade de mecanismos rigorosos de fiscalização para prevenir desvios de finalidade e má gestão[19].

Em resumo, os convênios públicos são ferramentas vitais para a administração pública brasileira, permitindo a realização de atividades de interesse comum de forma colaborativa e flexível. Sua regulamentação jurídica estabelece um arcabouço normativo robusto que visa garantir a transparência, a responsabilidade e a eficácia na aplicação dos recursos públicos. Contudo, o sucesso desses instrumentos depende de uma gestão transparente e responsável, apoiada por mecanismos de fiscalização eficazes que assegurem o cumprimento dos objetivos pactuados e a proteção do interesse público.

3. O TAC COMO ESPÉCIE DE CONVÊNIO PÚBLICO

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é tradicionalmente compreendido como um instrumento jurídico voltado para a resolução

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

18 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 431-433.

19 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

extrajudicial de conflitos entre o poder público e particulares, visando à adequação de condutas às exigências legais.

No entanto, considerando sua natureza consensual, formalidade e finalidade pública, é possível argumentar que o TAC pode ser entendido como uma espécie de convênio público, expandindo sua aplicação dentro do espectro dos instrumentos de cooperação na administração pública. Essa interpretação propõe uma reclassificação doutrinária do TAC, posicionando-o não apenas como um mecanismo de ajustamento de condutas, mas também como um instrumento estratégico de gestão pública voltado à promoção do interesse público.

A base para essa argumentação reside nas semelhanças essenciais entre o TAC e os convênios públicos, especialmente no que se refere à sua natureza consensual. Ambos os instrumentos dependem da concordância entre as partes envolvidas, necessariamente incluindo ao menos um ente público como parte, sem a imposição unilateral de obrigações, característica comum nos contratos administrativos ou nas decisões judiciais.

Essa natureza consensual permite uma maior flexibilidade na definição das responsabilidades e compromissos, o que é fundamental para a eficácia de ambos os instrumentos, pois permite ajustar os termos às particularidades de cada caso concreto, promovendo soluções mais adaptadas às necessidades específicas da administração pública.

Além disso, o TAC, assim como os convênios públicos, possui uma estrutura formal rigorosa, que exige a especificação clara das obrigações das partes, prazos para cumprimento e, frequentemente, a previsão de sanções em caso de descumprimento.

De acordo com Di Pietro[20], a formalização é um elemento essencial para garantir a segurança jurídica dos acordos firmados no âmbito da administração pública, assegurando a transparência e a previsibilidade dos compromissos assumidos. Assim, ao seguir esse padrão de formalidade, o TAC se aproxima significativamente dos convênios públicos, que também exigem formalização detalhada e instrumentos de controle para garantir o cumprimento dos objetivos pactuados.

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

Outro ponto relevante para a compreensão do TAC como uma espécie de convênio público é a sua finalidade comum de promover o interesse público. Enquanto os convênios públicos são tradicionalmente utilizados para a execução de políticas públicas ou projetos de interesse comum entre entes públicos ou entre estes e entidades privadas, o TAC é utilizado para assegurar que práticas ou condutas contrárias à lei sejam ajustadas em conformidade com as normas legais, protegendo direitos difusos ou coletivos[21]. Ambos os instrumentos, portanto, buscam alcançar benefícios concretos para a coletividade, seja pela implementação de políticas públicas, seja pela reparação de danos e a cessação de práticas irregulares.

A ideia de compreender o TAC como uma espécie de convênio público também encontra respaldo na doutrina contemporânea. Essa visão é reforçada por Bandeira de Mello[22], que destaca que os convênios públicos não implicam uma relação de subordinação, mas sim de parceria, conceito que pode ser estendido ao TAC, considerando-se seu objetivo de ajuste consensual de condutas.

Ademais, a classificação do TAC como uma espécie de convênio público pode oferecer vantagens práticas significativas. Ao aplicar ao TAC as mesmas normas e procedimentos já consolidados para os convênios públicos, como as regras de formalização, execução, fiscalização e prestação de contas, é possível harmonizar o uso desses instrumentos na administração pública, promovendo maior segurança jurídica e eficiência. Isso permitiria que o TAC fosse utilizado de forma mais ampla e integrada em diferentes contextos administrativos, fortalecendo sua eficácia como ferramenta de gestão pública.

Por fim, compreender o TAC como uma espécie de convênio público não reduz sua especificidade ou importância dentro do ordenamento jurídico, mas, ao contrário, amplia as possibilidades de sua aplicação prática. Essa abordagem contribui para uma visão mais holística e integrada dos instrumentos de cooperação na administração pública, possibilitando um uso mais estratégico do TAC na promoção de políticas públicas eficazes e na proteção do interesse coletivo. Dessa forma, a proposta de reclassificação do TAC como convênio público especial não apenas fortalece a doutrina

21 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

22 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

e a prática administrativas, como também potencializa a utilização desse instrumento em benefício da coletividade.

3.1. Tabela comparativa

Características	Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Convênio Público
Objetivo	Busca a realização de interesses públicos e a promoção do bem-estar coletivo	Busca a realização de interesses públicos e a promoção do bem-estar coletivo
Cooperação	Envolve a colaboração entre as partes para ajustar condutas e reparar danos	Envolve a colaboração entre as partes para a consecução de fins estabelecidos
Formalização	Necessita de formalização por meio de documento escrito, estabelecendo direitos e deveres das partes	Necessita de formalização por meio de documento escrito, estabelecendo direitos e deveres das partes
Natureza Jurídica	Ajuste de conduta para correção de irregularidades	Ato administrativo bilateral típico de cooperação
Finalidade Principal	Cessação de práticas ilícitas e reparação de danos	Realização de projetos ou programas específicos
Objetivo de Interesse Público	Visa à cessação de condutas ilícitas e à reparação de danos, contribuindo para o interesse público	Realização de atividades de interesse comum que beneficiam o público
Colaboração Mútua	Colaboração entre as partes para ajustar condutas e reparar danos	Cooperação mútua para alcançar objetivos comuns de interesse público
Formalização e Execução	Formalizado por meio de um documento escrito, com mecanismos de execução e fiscalização	Formalizado por meio de um documento escrito, com mecanismos de execução e fiscalização

Fonte: Elaborado com dados da pesquisa, 2024

4. PROPOSTA DE EVOLUÇÃO NO DEBATE ACADÊMICO E DOUTRINÁRIO SOBRE O TEMA

Realizado o comparativo e defendida a classificação do TAC como sendo uma espécie de Convênio, extrai-se que a referida reclassificação representa uma proposta inovadora e potencialmente transformadora para a administração pública brasileira. No entanto, essa perspectiva exige aperfeiçoamentos doutrinários e legislativos que possam sustentar essa nova visão, garantindo maior segurança jurídica e operacionalidade no uso do TAC.

Um primeiro ponto de melhoria reside na harmonização normativa entre o TAC e os convênios públicos. Ao propor que o TAC seja considerado uma espécie de convênio, torna-se necessário que esse instrumento passe a ser regido pelos mesmos princípios e diretrizes que orientam os convênios públicos, como os princípios da legalidade, publicidade, eficiência e moralidade administrativa. Essa harmonização traria maior clareza e uniformidade na interpretação e aplicação do TAC pelos operadores do direito e pela administração pública, reduzindo ambiguidades quanto à sua natureza jurídica e seu enquadramento normativo.

Nesse sentido, é recomendável a inclusão de disposições específicas nas legislações que regulam os convênios públicos, como o Decreto-Lei nº 200/1967 e o Decreto nº 93.872/1986, para tratar expressamente da possibilidade de utilização do TAC como um convênio especial de ajuste de condutas. Isso garantiria a aplicabilidade das normas de formalização, execução, fiscalização e prestação de contas previstas para os convênios públicos também aos TACs, reforçando a segurança jurídica e a transparência na sua utilização.

Além disso, a padronização dos procedimentos administrativos aplicáveis ao TAC permitiria uma melhor integração entre as diversas esferas do governo, facilitando a fiscalização e o controle dos compromissos assumidos.

Outra proposta relevante para o aperfeiçoamento legislativo seria a criação de mecanismos específicos de incentivo e monitoramento para o uso do TAC como um instrumento de cooperação administrativa. A Lei

Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) poderia ser complementada para incluir regras claras sobre a responsabilidade fiscal e orçamentária nos casos em que o TAC é utilizado para promover ajustes de condutas, garantindo a efetividade na aplicação dos recursos públicos. Isso envolveria, por exemplo, a obrigatoriedade de relatórios periódicos de cumprimento e impacto dos TACs celebrados, além de auditorias regulares conduzidas por órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e o próprio Ministério Público.

Do ponto de vista doutrinário, a proposta de reclassificação do TAC como convênio público também exige uma revisão e atualização dos conceitos e das teorias que fundamentam o uso desses instrumentos na administração pública.

A doutrina deve buscar desenvolver uma visão mais integrada e abrangente dos mecanismos de cooperação administrativa, reconhecendo o TAC não apenas como um instrumento de ajuste de condutas, mas também como uma ferramenta de execução de políticas públicas. Isso poderia incluir o desenvolvimento de novas teorias sobre a função dos TACs na governança pública, destacando seu papel como instrumentos de desjudicialização e fortalecimento da cooperação entre entes públicos e privados.

Para fortalecer essa nova abordagem doutrinária, seria importante fomentar o debate acadêmico e a pesquisa sobre o TAC como uma modalidade específica de convênio público. Instituições de ensino, centros de pesquisa e órgãos de governo, incluindo o próprio Ministério Público, poderiam promover seminários, *workshops* e publicações que abordem as vantagens e desafios dessa interpretação, incentivando a troca de experiências e a construção de um conhecimento mais profundo e atualizado sobre o tema. Além disso, a inclusão do estudo do TAC como convênio público nos currículos de cursos de Direito e Administração Pública poderia preparar melhor os futuros operadores do direito e gestores públicos para lidar com essa nova perspectiva.

No âmbito prático, uma das principais vantagens de tratar o TAC como um convênio público é a possibilidade de aplicar a ele as mesmas regras e procedimentos já consolidados para a formalização, execução e fiscalização

dos convênios. A uniformização dos procedimentos administrativos relacionados à celebração e acompanhamento dos TACs, utilizando modelos e padrões desenvolvidos para os convênios públicos, pode resultar em uma redução de custos administrativos, uma vez que os órgãos públicos não precisariam desenvolver procedimentos distintos para cada tipo de instrumento. Isso também poderia facilitar a capacitação dos servidores públicos, que teriam uma base normativa e processual mais uniforme para trabalhar.

Finalmente, uma proposta de melhoria essencial é o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e controle dos TACs. O aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento e a implementação de ferramentas de auditoria eficazes são fundamentais para garantir que os termos ajustados sejam cumpridos de maneira integral.

A criação de indicadores de desempenho específicos para avaliar a eficácia dos TACs na promoção do interesse público, assim como a adoção de práticas de transparência e publicidade ativa, poderia aumentar a *accountability* e a confiança pública na utilização desse instrumento

Portanto, a proposta de considerar o TAC como uma espécie de convênio público abre espaço para significativos avanços na gestão pública brasileira, ao mesmo tempo em que exige adequações normativas e doutrinárias para maximizar seu potencial.

Com uma abordagem integrada e coordenada, o TAC pode se consolidar como um instrumento eficaz na promoção de soluções consensuais e eficientes, fortalecendo a administração pública na proteção dos interesses difusos e coletivos e na implementação de políticas públicas.

CONCLUSÃO

O presente estudo analisou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) sob a perspectiva de sua classificação como uma espécie de convênio público, buscando explorar as suas bases jurídicas, características e aplicabilidade prática.

Ao longo do texto, foi demonstrado que, apesar das diferenças estruturais e funcionais entre TACs e convênios públicos, ambos os

instrumentos compartilham elementos essenciais, como a natureza consensual, a necessidade de formalização e a finalidade de atender ao interesse público. Essa compreensão sugere uma possível reclassificação do TAC dentro do espectro dos instrumentos de cooperação administrativa.

Ao posicionar o TAC como um convênio público especial, este estudo propôs uma abordagem inovadora que pode ampliar o uso desse instrumento na administração pública, fortalecendo sua capacidade de promover a resolução de conflitos de forma extrajudicial e eficiente. A análise demonstrou que, ao adotar os mesmos princípios e diretrizes normativas que regem os convênios públicos, o TAC pode proporcionar maior segurança jurídica, transparência e previsibilidade, elementos essenciais para sua eficaz aplicação no contexto da gestão pública.

A reclassificação do TAC como convênio público também foi justificada pela possibilidade de harmonizar normas e procedimentos administrativos, promovendo uma abordagem mais integrada e uniforme na utilização de instrumentos de cooperação. Ao aplicar as regras de formalização, execução e fiscalização dos convênios públicos ao TAC, é possível garantir maior eficiência na administração pública, potencializando a utilização desse instrumento para alcançar resultados concretos e benéficos para a coletividade.

Por outro lado, este estudo também reconheceu as limitações e desafios inerentes a essa nova interpretação. A aplicação do TAC como convênio público exige aperfeiçoamentos legislativos que possam contemplar sua natureza específica, principalmente no que se refere à sua utilização em contextos de correção de condutas irregulares. Além disso, é necessário fomentar uma evolução doutrinária que incorpore essa perspectiva, promovendo uma análise mais ampla e integrada dos mecanismos de cooperação entre entes públicos e privados.

Dessa forma, conclui-se que a proposta de considerar o TAC como uma espécie de convênio público oferece uma perspectiva mais holística e eficaz para a administração pública.

Ao permitir uma aplicação mais ampla e coordenada, o TAC pode se consolidar como um instrumento estratégico para a promoção de políticas públicas, a proteção do interesse coletivo e a resolução consensual de

conflitos. Para que essa abordagem se concretize de maneira efetiva, torna-se essencial promover ajustes normativos, bem como estimular o debate acadêmico e a pesquisa sobre o tema, contribuindo para o avanço da doutrina e da prática administrativas no Brasil.

Portanto, a reclassificação do TAC como convênio público não apenas amplia suas possibilidades de aplicação, mas também reforça seu papel como uma ferramenta valiosa para a administração pública brasileira. Ao integrar o TAC ao espectro dos instrumentos de cooperação, a administração pública pode potencializar sua capacidade de resolver conflitos de forma ágil e eficiente, assegurando a conformidade legal e promovendo a justiça social.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Estabelece normas gerais para a celebração de convênios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1986.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ESPECIALIZAÇÃO NA DEFESA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE O MODELO INOVADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE SPECIALIZATION IN THE DEFENSE OF THE SOCIAL RIGHT TO EDUCATION: A STUDY ON THE INNOVATIVE MODEL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF RIO GRANDE DO SUL

Daniel Naiff da Fonseca
Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Membro do Ministério Público do Estado de Goiás. Integrante do Núcleo de Assessoramento Técnico em Educação (NAT/EDUCAÇÃO) do Ministério Público do Estado de Goiás.
E-mail: daniel.fonseca@mpgo.mp.br

Bernardo Kipnis
Pós-doutorado em Monash University – Austrália e University of California-Berkeley, USA, Ph.D em Comparative Education (University of London, Inglaterra). Professor Associado, Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília. Diretor do Centro de Educação a Distância (CEAD) da UnB, período 2003-2006. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação Modalidade Profissional da Universidade de Brasília (2025-2027). Coordenador de projetos para implantação da Escola Nacional de Socioeducação (ENS) e Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ENDICA), período 2014 a 2026.
E-mail: kipnis@unb.br

Recebido em: 29/03/2025 | Aprovado em: 31/07/2025

Resumo: O estudo analisa a especialização do Ministério Público do RS na defesa da educação, destacando a criação das promotorias regionais. A pesquisa, qualitativa, revela a importância da colegialidade orgânica e da ação

orientada a resultados nesse processo, além da influência da liderança inicial. As promotorias, iniciadas como projeto-piloto, foram consolidadas como órgãos executivos, representando um compromisso institucional com a defesa do direito à educação, superando limitações tradicionais. A experiência gaúcha surge como um modelo inovador para outros MPs, pautado na colaboração e resultados tangíveis.

Palavras-chave: Ministério Público, direito à educação, especialização, colegialidade orgânica, ação orientada a resultados

Abstract: *This study examines the specialization process of the Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Sul (MPRS) in the protection of the right to education, with particular emphasis on the establishment of regional specialized prosecutorial offices. Based on qualitative research, the analysis underscores the relevance of organic collegiality and results-oriented institutional action, as well as the significant role of initial leadership in shaping the specialization model. Initially implemented as a pilot initiative, the specialized offices were subsequently consolidated as permanent executive bodies, reflecting a strengthened institutional commitment to the enforcement of the fundamental right to education and to overcoming traditional structural constraints. The experience developed in Rio Grande do Sul constitutes an innovative reference model for other Public Prosecutor's Offices, grounded in inter-institutional collaboration and measurable outcomes.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office; right to education; specialization; organic collegiality; results-oriented institutional action.*

Sumário: Introdução; 1. O Ministério Público e a defesa da educação: uma breve revisão de literatura; 2. Premissas teóricas para análise do processo de especialização da defesa da educação no Ministério Público do Rio Grande do Sul; 3. Metodologia; 4. Apresentação dos dados obtidos na pesquisa de campo e discussão; 5. Fortalecimento do modelo de defesa da educação e prognósticos; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história brasileira, o acesso à educação foi privilégio destinado às classes dominantes, ainda assim, mesmo que com parcas menções, a relevância do papel da educação foi reconhecida nas Constituições do Império Brasileiro (1824) e da Primeira República (1891). No entanto, é partir da Constituição de 1934 que a educação passa a ganhar considerável valor como marco civilizatório de importância à formação do estado.

Entretanto, somente com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), enquanto expressão de retomada democrática do estado de direito, que a educação é alçada à condição de direito social atribuível a todo cidadão brasileiro, bem como a todo residente no território nacional. Conquanto

essa mudança normativa tenha expressado um latente desejo de reforma da sociedade, sem desconsiderar os avanços na oferta dos serviços de educação especialmente após 1988[1], a promessa constitucional se colocou sem garantias de sua plena efetivação universal, perpetuando o acesso à educação de qualidade enquanto privilégio[2].

Na esteira do mesmo movimento constitucional, a *Constituição Cidadã* inovou a estrutura estatal ao reformular ou criar entidades destinadas à defesa dos valores contidos em seu texto. O Ministério Público, até então braço judicial do ente estatal e titular prioritário da ação penal, ganha novos contornos institucionais. Desvincula-se da representação judicial da pessoa jurídica de direito público, passando a contar como autonomia para o exercício de sua nova missão, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Conferiu-se ao Ministério Público, ao lado da sociedade civil, importante papel na provocação do Estado brasileiro para promoção dos direitos inerentes à cidadania.

Tal mudança institucional trouxe o Ministério Público a um espaço anteriormente reservado aos agentes políticos de movimentação social. Ao ser legitimado à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, esse se habilita a patrocinar interesses constitucionais da coletividade e tendo à sua disposição repertório de instrumentos judicializantes e não judicializantes.

Nesse sentido, o percurso travado pelo Ministério Público, enquanto entidade independente e autônoma, na defesa dos interesses sociais não foi uniforme. No que toca à defesa do direito social da educação, relevante trazer como marco histórico de focalização do Ministério Público brasileiro a criação, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Grupo de Trabalho de Defesa do Direito à Educação[3].

Vale destacar que esse não foi o primeiro movimento coletivo do Ministério Público na direção da melhor atuação na defesa e promoção

1 GOIS, Antônio. **O ponto a que chegamos:** duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

2 VIEIRA, Sofia. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 88, n. 219, maio/ago. 2007. p. 291-309.

3 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

do direito à educação, mas, dada a função do CNMP, pode-se afirmar que foi a primeira ação institucional de cunho nacional, por meio de órgão de controle externo, visando uniformizar a atuação do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação.

A despeito da relevância desse movimento nacional, a autonomia administrativa garantida a cada um de seus ramos conduziu a construção de diversos caminhos de modelagem institucional para defesa do direito à educação. Dentro dessa multiplicidade de modelos, emerge o adotado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), que adotou formato especializado de promotorias regionais de educação, fugindo do tradicional modelo de divisão de atribuições em razão de um território, bem como dando realce à atuação especializada na defesa coletiva do direito à educação.

Aliado ao formato do modelo adotado pelo MPRS, chama atenção a permanência e progressividade de expansão desse modelo, iniciado em 2012 e atualmente cobrindo todo território gaúcho, o que pode sugerir um comprometimento diferenciado em relação à defesa do direito à educação.

Cumpre entender quais os fatores decisivos para construção, expansão e permanência desse modelo de atuação especializada do Ministério Público na defesa da educação, que, diferentemente de outros, não sofreu processos de "desespecialização"[4], assim como analisar em que consistiu efetivamente tal processo, se apenas de adoção um *design* organizacional, ou se representou mudanças sensíveis em sua atuação interventiva.

A construção desta análise passará pela apresentação nas seguintes seções: *a)* a revisão de literatura, na qual se pretenderá situar o desenvolvimento histórico do Ministério Público na defesa da educação, a fim de traçar um paralelo com aquele vivenciado pelo MPRS; *b)* referencial teórico, que buscará, na abordagem das teorias neoinstitucionalistas, os parâmetros de análise dos dados relativos para compreensão dos fatores críticos que impulsionaram a mudança institucional vivenciada; *c)* metodologia, no qual serão abordados aspectos relacionados à estratégia de pesquisa e coleta de dados; *d)* apresentação e discussão dos dados obtidos, e *e)* conclusão.

4 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DA EDUCAÇÃO: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA

Desde o advento da CF/88, a legitimidade do Ministério Público brasileiro para defesa do direito à educação é inquestionável. No entanto, como bem remontado por Rodrigues e Marinho[5], os movimentos do Ministério Público nacional com maior nível de coordenação na defesa da educação se iniciaram no ano de 2010, ainda no âmbito da articulação não oficial.

A modelagem da educação enquanto direito social, no entanto, traz uma relevante mudança de perspectiva quando se refere à garantia do direito. Nos tradicionais modelos do liberalismo clássico, a noção de garantia de um direito se concentrava numa postura omissiva do Estado em relação ao indivíduo.

A concepção do direito como esfera de liberdade individual, imune à intervenção estatal, transformou-se com o advento dos direitos sociais, que impuseram ao Estado o dever de atuar para sua efetivação. Essa mudança representou uma transição de um Estado abstencionista para um Estado proativo, responsável por garantir a oferta, a qualidade e a continuidade desses novos valores civilizatórios. Nesse contexto, Alexy[6] propõe que a garantia de um direito social fundamental se configura quando a liberdade fática o exige de forma premente, e quando os princípios da separação de poderes, democrático e materiais colidentes são afetados em medida relativamente pequena pela garantia constitucional e pelas decisões do tribunal constitucional.

Tal perfil proativo passa a exigir desses serviços que dão corpo aos direitos sociais outras providências necessárias à oferta com qualidade. O planejamento sobre os recursos indispensáveis, a forma de implementação, a força de trabalho etc. deixam de ser temática específica do mero funcionamento da administração pública para ser instrumento de sua promoção.

A política pública, assim, enquanto categoria dos arranjos necessários à concretização dos valores da cidadania listados na CF/88, passa a ser

5 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

6 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3a Edição ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

objeto não apenas encarregado de sua execução, mas também daquelas instituições devotadas ao controle da administração pública.

Passa a dispor a política pública de papel instrumental para implementação dos direitos sociais. Cumpre àquela a tarefa de conferir efetividade a esses últimos, atingindo a finalidade para qual foram planejadas em função da demanda da sociedade, que deve receber os resultados das estratégias e ações decorrentes, não podendo se restringir a meras atividades estatais ordinárias, como uma máquina burocrática a representar um fim em si mesma[7].

Ao se olhar exclusivamente para a educação, a política pública que a instrumentaliza demanda arranjos extremamente complexos e sofisticados, desde a organização de finanças e custeio até a execução dos serviços pelos entes federados, esta em regime de colaboração conforme mandamento constitucional. Em face do contorno jurídico dos direitos sociais, a exigir uma ação coordenada e dirigida do ente estatal à entrega de um serviço com qualidade, o desafio do Ministério Público é elevado a uma nova grandeza, passando a exigir outras formas de atuação, para além daquelas tradicionalmente adotadas.

Com existência prévia à CF/88, o Ministério Público, somente após o advento dessa, foi reconhecido como entidade autônoma, sendo-lhe designada a missão de promover a defesa da ordem jurídica e democrática, além dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No entanto, a mera previsão da missão constitucional não molda, por si só, o perfil da entidade, que, conquanto tenha tido muitos avanços desde sua remodelação, ainda não conseguiu fazer sua transição para a posição de um agente da vontade política transformadora, por ainda estar na busca da construção de um referencial ético-político a superar seu momento corporativo[8].

Ao longo da evolução de sua atuação na defesa do direito à educação, o Ministério Público parte de uma postura demandista e individualizada, na

7 STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. A conquista dos direitos humanos e fundamentais: podem as políticas públicas sociais evocar a efetividade? In: STURZA, Janaína Machado (Org.). **Os direitos fundamentais na perspectiva das políticas públicas:** redefinindo garantias para a efetivação de direitos. Curitiba: Editora CRV, 2015. p. 13-23.

8 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

qual há priorização da litigiosidade, com a provocação do Poder Judiciário para o resguardo do direito à educação de indivíduos particularizados, avançando, no momento seguinte, a uma atuação voltada à tutela do coletivo, ainda que predominando a postura demandista perante o Judiciário.

Como essa abordagem se mostrou de baixa eficácia[9], passou-se à utilização prioritária de um repertório de atuação extrajudicial, centrando-se em ajustes consensuais com os gestores das redes de ensino, por meio de instrumentos como compromissos de ajustamento de conduta, recomendações e audiências públicas. No entanto, ainda assim, há prevalência de uma postura antagônica de controle, criando distensões entre o Ministério Público e os gestores públicos[10].

Com o reconhecimento do caráter instrumental da política pública para a efetivação do direito à educação, o Ministério Público, no espaço antes reservado apenas aos gestores públicos, passa a atuar com ampla discricionariedade de seus membros na eleição das pautas e formas de intervenção, aliada a uma baixa *accountability* de suas ações, característica marcante da entidade[11].

No entanto, apesar da inegável atuação que o Ministério Público vem exercendo na defesa do direito à educação, inclusive por meio de intervenção no espaço da política pública educacional, é legítimo questionar se essa atuação representa uma mudança, num giro voltado à especialização dessa entidade no trato da política pública educacional, e quais características indicariam tal mudança.

Em pesquisa exploratória realizada com base em dados coletados dos 26 Ministérios Públicos de cada estado da federação, Ximenes *et al*[12] apresentaram quadro analítico organizacional em relação à especialização

9 HOFFMANN, Florian F.; BENTES, Fernando R. N. M. Accoutability for Social and Economic Rights in Brazil. In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting social justice:** judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

10 FELDMAN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v. 45, 2019. p. 1-20. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/hMJcWPM7RQQ6nrQ3ZGqNf5H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2024.

11 GRANGEIA, Mário Luis; CARVALHAES, Flávio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan/abr 2021. p. 289-317.

12 XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

na temática de educação tendo por principal elemento indicativo desse movimento o estabelecimento, por meio das respectivas normativas, de referência à defesa da educação, em caráter exclusivo ou não, como atribuição de órgãos executivos – incumbidos de promover as ações típicas do Ministério Público – e não executivos – que dispunham de função coordenativa, articulação etc.

A despeito do cenário apresentado, indicando um avanço no processo de especialização em educação, problematiza-se em que medida essa mudança é efetiva, especialmente quando tomados em consideração outros fatores indicativos de um processo de especialização, notadamente a ocorrência de uma ação coordenada entre os órgãos (executivos e não executivos), impondo uma nova perspectiva ao princípio da independência funcional de membros do Ministério Público; um formato de atuação que consiga preservar essa mesma independência de ingerências superiores, mas permitindo maior controle sobre o processo discricionário de construção das pautas, bem como a relativização do perfil do integrante desses órgãos, a fim de fomentar uma postura institucional na defesa da educação, e não apenas o reflexo de militância temática do integrante, sujeito, portanto, aos influxos de movimentação da carreira.

Partindo do constructo apresentado por Ximenes *et al*[13], promovendo uma análise do processo de especialização e desespecialização na temática de educação pelo Ministério Público de Goiás, Rodrigues e Marinho[14] remontam a trajetória da referida entidade entre 2005 e 2020, e com base em referenciais institucionalistas e organizacionais, e indicam como fatores externos e internos contribuíram para esse processo.

Externamente, identificam na criação do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, no ano de 2005, o marco inicial do processo de especialização em educação no Ministério Público de Goiás; enquanto que, em 2019, com a absorção, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, do Grupo de Trabalho em Educação

13 XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

14 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

pela Comissão da Infância, Juventude e Educação, tem-se o reflexo na instituição goiana com a desmobilização do Centro de Apoio Operacional em Educação, para ser absorvido por outro de finalidade mais ampla.

Já em âmbito interno, foi identificado o papel do líder da organização (o Procurador-Geral de Justiça) como fator relevante à manutenção ou não do processo de especialização, sem descuidar das relações entre os integrantes da carreira do Ministério Público de Goiás (3).

Interessante destacar que tal estudo parte de uma premissa conceitual de especialização em educação focada na atribuição designativa de órgãos e membros para defesa exclusiva ou não exclusiva[15], da educação, não enfrentando, contudo, aspectos materiais de tal atuação para intervenção na política pública educacional.

Por outro lado, o estudo de Rodrigues e Marinho[16] abre espaço a um olhar individualizado a cada Ministério Público da federação, seja para promover uma similar análise sobre os aspectos condicionantes dos processos de especialização em defesa da educação, seja para problematizar, tal como proposto por Ximenes *et al*[17], a expectativa significante do que represente um processo de especialização na defesa da educação.

Nesse contexto, a experiência em defesa da educação adotada pelo MPRS tem como ponto de partida diferenciado sua progressiva expansão, com início no ano de 2012 por meio de Provimento da Procuradoria-Geral de Justiça nº 44/2012, e consolidado por meio da Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023, proporcionando, em caráter permanente, a cobertura completa de todo território pelas PREDUCs.

Ao se olhar para esse processo, busca-se compreender quais fatores conjunturais internos foram determinantes, dada a premissa de identidade

15 XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

16 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

17 XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

dos externos com de outros estados[18], bem como evidenciar se esse modelo consegue inovar numa ação especializada em política pública educacional, superando as limitações decorrentes da independência funcional e da falta de ação em unidade, que a prática cotidiana do Ministério Público ordinariamente impõe[19].

2. PREMISSAS TEÓRICAS PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE ESPECIALIZAÇÃO DA DEFESA DA EDUCAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL

Como reflexo de um movimento nacional de especialização do Ministério Público na defesa da educação, a estruturação das promotorias regionais de educação (PREDUCs) do MPRS não foi fruto de mero acaso, tendo diversas circunstâncias concorrido para o estabelecimento dessa arquitetura organizacional.

É no examinar dessas circunstâncias que os estudos consolidados acerca de como as estruturas institucionais afetam o agir das organizações serão extremamente relevantes para compreensão da formação das PREDUCs enquanto fenômeno, sem deixar de considerar as especificidades que uma organização com as características que detém o Ministério Público – autonomia administrativa, independência funcional de seus membros etc. – importam para essa análise.

Para tanto, o recurso às perspectivas neoinstitucionalistas, segundo suas três correntes principais (histórica, de escolha racional e sociológica), será imprescindível à compreensão de quais fatores são capazes de assumir a condição de conjunturas críticas para mudança institucional e como essa impacta no agir das organizações e de seus integrantes.

Conforme Hall e Taylor (11), as três versões do neoinstitucionalismo, apesar de visarem compreender e explicar as relações entre as instituições, enquanto conjunto normativo, e eventuais efeitos nas estruturas

18 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

19 GRANGEIA, Mário Luis; CARVALHAES, Flávio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan/abr 2021. p. 289-317.

organizacionais, tiveram origens e caminhos autônomos, permitindo-se olhar para eventuais pontos de contato, com suas virtudes e vícios analíticos.

O institucionalismo de escolha racional parte de uma noção de voluntariedade, ou seja, de que as instituições são frutos de acordos daqueles agentes envolvidos no processo. Tal característica, por sua vez, guarda forte relação à compreensão de que os movimentos que orientam uma mudança ou resistência de mudança institucional são frutos de ajustes calculados desses atores, sempre baseado na noção de priorização de suas próprias preferências, não desconsiderando o comportamento provável de outros envolvidos[20]. Nesse sentido, a construção desses arranjos, por hipótese, teria por principais agentes aqueles detentores de posições de relevância no processo de estruturação institucional.

Tendo a análise econômica como objeto de interesse, Kalmanovitz[21] suscita que o institucionalismo sociológico toma como premissa que as regras formais e as normas sociais (ambas, instituições) são relevantes vetores comportamentais, a ponto de mitigar a noção de racionalidade individual. A essas características, pode-se acrescentar o elevado valor dado à análise dos fundamentos culturais, mesmo nas práticas mais burocratizadas, o que reforça o valor da legitimidade social das normas (formalmente instituídas ou não) sobre uma pretensa noção de melhor eficiência para consecução de objetivos estabelecidos[22].

Em abrangente revisão de literatura, Miranda[23] destaca que, dirigindo sua atenção à relação entre os indivíduos e os símbolos, significados e modelos morais já dados (ou estabelecidos), o institucionalismo histórico tem por premissa que essa relação é que intermedia a interpretação da realidade pelos indivíduos, sem, contudo, deter-se no momento e, portanto, nos movimentos que permitam identificar a mudança institucional. Tal perspectiva histórica mais justifica o estabelecimento do *status quo* do que propriamente as mudanças institucionais que importem da mudança

20 HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, 2003. p. 193-223.

21 KALMANOVITZ, Salomón. El neoinstitucionalismo como escuela. **Revista de Economía Institucional.** Bogotá, v. 5, n. 9, 15 jun. 2003. p. 189-212.

22 HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, 2003. p. 193-223.

23 MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação científica.** Macapá, v. 7, n. 2, maio/ago 2017. p. 59-75.

comportamental dos indivíduos, ainda que essa possibilidade se apresente no horizonte de eventos, por um conceito de equilíbrio intermitente.

Por outro lado, Mahlmeister[24] aponta que o impacto das políticas públicas na condição da atividade política é o argumento basilar na validade das premissas do institucionalismo histórico. Conforme sustenta, as preferências políticas não apenas moldam políticas públicas, mas por essa são moldadas também, num movimento de retroalimentação, fazendo com que seus destinatários passem a tê-las como parâmetro interpretativo sobre a condução política que eventualmente lhe tenha dado causa, criando-se um sistema de bloqueios à ação política que tenha por fim reverter políticas públicas anteriormente estabelecidas.

Nessa mediação entre o antigo e novo, emerge a noção do *policy-learning*, como elemento-chave para compreensão dos movimentos de mudança institucional na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico. É esse processo de aprendizagem que permite a ocorrência de mudanças institucionais, ainda que de forma contida, dada a vinculação com as políticas que a antecedem.

Para tanto, esse fator conjuntural de mudança deve contar com alguns elementos necessários, tais como a capacidade estatal e autonomia do corpo burocrático, a viabilizar que o ente estatal não seja apenas movido por demandas externas, mas possa estabelecer, por força de um corpo burocrático dotado de autonomia e com acesso à informação acerca das políticas e de suas consequências, ações que exijam adequações e modificações, cujo elemento de justificação jaz na noção de legado das políticas anteriores, que passam a dar sustentação ora à manutenção da atual, ora às novas perspectivas trazidas pelo ente estatal[25].

Tais filtros teóricos, no entanto, devem levar em consideração o cenário objeto de análise a fim de estabelecer conclusões adequadas com máximo de generalização possível. Assim, olhar para o Ministério Público como uma organização fora dos padrões regulares das organizações estatais é medida que se impõe.

24 MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política.** São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

25 MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política.** São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

Conquanto o Ministério Público brasileiro integre o grande plexo daquilo que possamos chamar de administração pública, deve-se reconhecer que sua organização institucional estabelecida pela CF/88 lhe conferiu contornos especiais; externamente, em relação à sociedade em geral, o Ministério Público, conquanto se pretenda agente político de ação transformadora[26], não se submete aos clássicos padrões da democracia representativa, haja vista que seus membros não são escolhidos por eleições abertas, mas sim por meio concurso público de provas e títulos (observadas algumas condições), de notória marca tecnocratizante.

Internamente, ao contrário do que a forma de seleção de seus membros poderia sugerir, as máximas hierarquizantes típicas da burocracia estatal são altamente contidas. A despeito de a chefia do Ministério Público dispor de poderes aglutinantes, esses devem observar limites estabelecidos na CF/88 e em outras leis, com vistas a preservar a funcionalidade da entidade, por sua missão político-transformadora. Princípios tais como a independência funcional de cada membro e do respeito ao promotor natural, limitam a intervenção das chefias, tanto no conteúdo da ação dos membros como no espaço de atuação desses.

Não se pretende aqui suscitar a inadequação desses princípios, reconhecidos como garantias constitucionais para o bom exercício da atividade do Ministério Público, mas apenas destacar especificidades dessa entidade, a permitir a melhor compreensão de movimentos de mudanças institucionais e de suas ações políticas voltadas ao cumprimento de seu dever constitucional.

A CF/88, em seu artigo 127, §2º, dispõe que é assegurado ao Ministério Público a autonomia, e nessa autonomia funcional e administrativa seu principal marco regulatório, cuja análise, para fins de estudo de mudanças de política institucional, não deve ser desprezada.

Dada sua peculiaridade institucional, as ações do Ministério Público são marcadas pela alta discricionariedade na eleição de suas pautas, mas que, ainda assim, não desconsideram o contexto de atuação, tendo em conta os fins pretendidos[27]. No entanto, essa conexão não tem por base,

26 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

27 VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fábia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débor Dossiatti de. O espaço

necessariamente, os interesses sociais republicanos, haja vista que, apesar da mudança institucional trazida pela CF/88, o Ministério Público pouco avançou no sentido de dar concretude a essa mudança paradigmática[28].

Assim, à luz de suas relações externas, pode-se afirmar que o Ministério Público goza de plena autonomia, podendo se fazer refratárias as ingerências externas (inclusive aquelas decorrentes de um necessário controle democrático), em razão de frágeis instrumentos de *accountability*[29].

Ao se olhar, por outro lado, para os limites internos do Ministério Público, é visível que as relações entre o corpo burocrático e sua chefia guardam traços distintos daqueles observados nas demais entidades da administração pública, nas quais o princípio de hierarquia se apresenta de forma mais homogênea. Para melhor entender essa dinâmica, é fundamental fazer um desenho do corpo burocrático que integra o Ministério Público.

Salvo alguma exceção que foge ao conhecimento deste estudo, a estrutura burocrática no Ministério Público brasileiro é dividida, basicamente, em dois seguimentos: 1) membros e 2) servidores. Os primeiros são aqueles que, por força de acesso por concurso público de provas e títulos, passam a integrar a carreira do Ministério Público, passando, observadas as disposições legais e regimentais, a presentar a entidade, exercendo a independência funcional e gozando de garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, além de vedações expressas no artigo 128, §5º, inciso II, da CF/88.

De outro lado, colocam-se os servidores do Ministério Público, que podem ingressar na entidade por concurso público ou por meio de nomeações em cargos em comissão ou funções de confiança, tendo suas funções vinculadas à atividade-meio e não gozando das prerrogativas e garantias estabelecidas aos membros. A esse grupo, as relações de hierarquia típicas da administração pública são plenamente aplicáveis.

A chefia do Ministério Público, a seu turno, é exercida por membro da carreira, pelo processo de seleção estabelecido nas respectivas leis

formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 428-449.

28 RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, n. 113, 2017. p. 51-82.

29 SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião pública.** Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

orgânicas (perante o Ministério Público Federal, por ato de livre nomeação do Presidente da República; nos estados, por meio de indicação do Chefe do Poder Executivo, entre aqueles escolhidos pelos membros da carreira para formação de lista tríplice).

Tais nuances da formação da burocracia do Ministério Público e de sua chefia são fatores primordiais para compreender os movimentos de mudança institucional, conferindo especial destaque às relações entre os membros da carreira e a chefia, que ainda são marcadas por conexões corporativas[30], mas também por valores caros à entidade e que reforçam a autonomia do corpo burocrático central, como a independência funcional dos membros, cuja expressão tradicionalmente afasta o controle hierárquico, em prol da preservação do dever de obediência exclusiva à sua própria consciência, e que, em certa medida, dificulta ações concertadas enquanto expressões de uma política institucional[31].

3. METODOLOGIA

A presente construção fundou-se em pesquisa qualitativa de natureza empírica. Sendo assim, foram utilizadas estratégias para coleta de dados direcionadas a compreender o movimento que levou à construção do atual modelo de defesa da educação pelo MPRS.

Para tanto, a busca por esses dados foi realizada por pesquisas documentais em expedientes normativos, procedimentos internos do MPRS e outros documentos produzidos pela entidade. Paralelamente, a fim de buscar elementos não expressos desse movimento, adotou-se a realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes do MPRS, que passarão, ao longo deste escrito, a ser designados como *Integrante 1*, *Integrante 2, Integrante 3, Integrante 4* e *Integrante 5*, cuja referência será feita indistintamente por gênero masculino ou feminino, adotando-se, assim, estratégia capaz de proteger suas identidades, permitindo, dessa forma, a livre expressão acerca de suas impressões desse processo institucional.

30 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

31 SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião pública.** Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

Pelos posicionamentos formais do MPRS revelados pela documentação obtida em pesquisa, mas permitindo que as impressões dos integrantes entrevistados tragam contornos não evidenciados naqueles registros, objetivou-se compreender os elementos conjunturais críticos que concorreram à estruturação especializada, permanente e progressiva da atuação do MPRS na defesa da educação.

4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS NA PESQUISA DE CAMPO E DISCUSSÃO

O plano desta pesquisa surge ao aprofundar a temática da especialização do Ministério Público na defesa da educação, passando a olhar para o modelo adotado pelo MPRS, que, diferentemente de outras unidades, adotou a defesa do direito à educação por meio de promotorias de justiça regionais especializadas em educação, que, atuando por regiões de grupo de municípios, passaram a cobrir todo o território gaúcho.

A adoção desse modelo, sob o formato de promotorias de justiça, de plano suscita questões que envolvem princípios organizadores do Ministério Público, como a independência funcional e o respeito ao promotor natural, além de, evidentemente, suas consequências sobre efetividade de um processo de especialização do Ministério Público na defesa do direito à educação.

Para compreender como se deu o processo de formação das promotorias regionais de educação, como e se esse impactou na efetiva especialização na defesa da educação por meio de uma disposição organizacional por regiões do estado é que se buscou em dados, tanto documentais quanto aqueles fornecidos por integrantes do MPRS, por meio de entrevistas semiestruturadas.

A busca documental iniciou-se por meio de pesquisa no sítio eletrônico do MPRS, a fim de localizar os atos normativos responsáveis pelo estabelecimento de cada promotoria regional de educação. Dessa busca, foram localizados os Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça nº 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015.

Os referidos atos normativos davam conta de todas as promotorias regionais de educação, com exceção daquelas situadas nos municípios de

Osório e Novo Hamburgo (apesar da indicação de suas existências no sítio eletrônico). Após investigações com integrantes da carreira, foi indicada a Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023, a qual criou as promotorias regionais de educação de Osório e Novo Hamburgo, passando o modelo, assim, a cobrir todo o território gaúcho.

Em paralelo à referida busca, foi solicitado à Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul informações gerais acerca da criação e implementação das promotorias regionais de educação, tendo o referido órgão encaminhado material escrito consistente nos Provimentos já mencionados, além de relatório de práticas apresentado na 17ª edição do Prêmio Innovare[32], no qual apresentava o modelo de promotorias regionais de educação como prática habilitada à premiação.

A leitura dos Provimentos nº 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015 indicou que esses foram motivados por procedimentos administrativos que tramitaram no Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do MPRS. Por meio de busca no sítio eletrônico da entidade, observou-se que esses procedimentos se tratavam de discussão de conflitos de atribuições envolvendo questão afeta a direito da criança e do adolescente, não tendo qualquer referência específica à defesa do direito à educação.

Como essas informações apenas são fornecidas por extratos, sem acesso à integralidade dos cadernos dos respectivos procedimentos administrativos, a fim de sanar qualquer dúvida acerca de eventual discussão sobre a estruturação de órgão especializado na defesa do direito à educação, foi solicitada a remessa dos autos integrais; no entanto, não houve resposta por parte do órgão solicitado.

Já em relação à Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023, o acesso a seu texto e aos motivos apresentados perante a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul foi obtido no sítio eletrônico dessa. Conquanto tenha resumo da tramitação, não há registro de discussões sobre a proposta legislativa (que culminou na Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023), não se podendo afirmar acerca da ocorrência de intervenções, além

32 RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

daquelas do propositor (Procurador-Geral de Justiça) e do parecer do deputado relator.

Diante da suficiência dos elementos documentais acessados e disponibilizados, passou-se ao planejamento das entrevistas semiestruturadas. Como passo inicial, foi considerada a elaboração do grupo de amostra. Dada a natureza qualitativa da pesquisa, o grupo de amostra foi intencionalmente selecionado seguindo os seguintes parâmetros: 1) ser integrante (membro ou servidor) do MPRS; 2) ter envolvimento, direto ou indireto, no processo de criação do projeto da promotoria regional de educação; 3) ter atuado em promotorias regionais de educação ao longo de sua carreira. Após contatos prévios, foram eleitos seis alvos, dos quais apenas um não retornou ao pedido de entrevista, tendo os demais aceitado o convite.

Por se tratarem de entrevistas semiestruturadas, o roteiro de entrevista não contemplou perguntas diretas ou fechadas. Nesse sentido, o roteiro elegeu temáticas para suscitar o processo de retomada da memória e impressões dos entrevistados, sendo essas: 1) trajetória no MPRS; 2) surgimento do debate acerca da especialização na defesa da educação; 3) nível de participação do entrevistado nesse debate; 4) impressões sobre a receptividade dos membros em relação à proposta de especialização na defesa da educação por meio de promotorias regionais; 5) a atuação na Procuradoria-Geral de Justiça na implementação do modelo especializado e regionalizado de defesa do direito à educação; 6) avaliação do atual estado das promotorias regionais de educação e prognósticos.

Com a realização das entrevistas, juntamente à documentação obtida, foi utilizada a ferramenta Atlas.Ti para compilação dos dados obtidos em campo, seguindo-se com o estabelecimento de categorias relevantes à análise, as quais tiveram por referência as teorias neoinstitucionalistas, notadamente as abordagens adotadas em Rodrigues e Marinho[33] e Mahlmeister[34].

33 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

34 MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política.** São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

Ainda, em razão do exauriente arrazoado apresentado em Rodrigues e Marinho[35], julgou-se ser desnecessário a referência a fatores exógenos de fomento à especialização/desespecialização em educação, sendo tomados como elementos dados no contexto, assim como no Ministério Público de Goiás (objeto da referida pesquisa), no seu equivalente gaúcho.

Observadas essas considerações, focando exclusivamente nos aspectos endógenos da mudança institucional, a discussão acerca dos dados obtidos seguirá a ordem das seguintes categorias: 1) práticas organizacionais consolidadas; 2) papel de liderança; e 3) mudança de cultura organizacional.

a. Práticas organizacionais consolidadas

Após a coleta dos dados, algumas práticas relacionadas às circunstâncias do desenvolvimento institucional do MPRS já se apresentavam consolidadas previamente à discussão e implementação do primeiro modelo de promotoria regional de educação.

Dos elementos documentais coletados, observaram-se todos os atos normativos que importaram na criação de promotorias regionais de educação, tiveram como referência a prévia existência e o formato adotado pelo Poder Judiciário gaúcho de Juizados Regionais da Infância e Juventude, denotando uma prévia experiência do Ministério Público em atuar de forma regionalizada. Essa experiência no atuar regionalizado é destacada no depoimento do Integrante 2: "E através das casas regionais para execução, nós começamos a entender a importância das promotorias regionais" (Integrante 2).

No entanto, apesar dessas referências, o Integrante 3 e o Integrante 5 declinaram outras impressões acerca da relação entre a atuação perante os Juizados Regionais da Infância e Juventude e o porvir das promotorias regionais de educação, indicando ser tal circunstância elemento de somenos importância no processo de especialização em educação. Ao ser indagado acerca de uma prática regionalizada, o Integrante 3 assim pontuou: "Não, apenas nos casos de adoções internacionais, algumas questões nesse sentido" (Integrante 3).

35 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

O Integrante 5, por sua vez, ressaltou que, apesar de se tratarem de Juizados Regionais da Infância e Juventude, essa era uma mera organização espacial, não importando numa atuação do Ministério Público de articulação regional:

> (...) até se utilizou como critério de organização das promotorias essa referência dos juizados regionais para demarcar os territórios, né. Hã, mas porque era uma experiência solidificada, porque ela organizava especialmente a questão do ato infracional, né, das unidades de privação de liberdade, a sede das unidades de privação de liberdade era uma referência regional (...)

A despeito das impressões do Integrante 3 e do Integrante 5, é inegável que o fomento da atuação regionalizada, ainda que restrita a alguns temas do Direito da Criança e do Adolescente, serviu à base de cogitação de outros modelos regionalizados, no caso, de atuação na defesa da educação.

Outra prática consolidada que as entrevistas retornaram como fator de agregação relevante à temática do direito à educação foi a implementação da ficha de comunicação de aluno infrequente (FICAI) no final dos anos 90, como ação estratégica de efetivação da regra prevista no artigo 56, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, por iniciativa do MPRS, cuja a permanência se constata até os dias atuais, em caráter ampliado e aperfeiçoado[36].

O Integrante 1, fazendo referência à FICAI, destaca como sua utilização permitiu ao Ministério Público olhar paras as causas efetivas da exclusão escolar:

> (...) Só que nessa época que esse grupo começou a avaliar que, bom, nós não estávamos conseguindo fazer um enfrentamento das causas da exclusão escolar. A gente estava lá toda a rede, né, escola, conselho tutelar, Ministério público fazendo a mesma coisa para esse aluno voltar para a escola, mas sem atacar as causas efetivas, o que que levava a exclusão escolar (...)

Já o Integrante 3 ressaltou a permanência e solidez da FICAI, enquanto estratégia de efetivação do direito à educação, no âmbito do MPRS:

36 RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Manual do Usuário FICAI 4.0**. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/infancia/paginas/5086/>. Acesso em: 24 ago. 2024.

> (...) Porque é, em 27 anos, a sociedade mudou muito e a nossa atuação também, enquanto Ministério Público, né. As exigências da nossa atuação também, mas ela não se interrompeu por 1 mês sequer. Ministério público do estado do Rio Grande do Sul não ficou sem FICAI por um momento sequer.

Apesar da relevância da FICAI, emergiu da fala do Integrante 5 o processo de sua remodelagem, visando servir a uma atuação mais integrada do Ministério Público com os órgãos da rede de proteção:

> E em 2011 havia um desgaste da ficha FICAI e uma percepção generalizada entre os atores que compartilhavam esse trabalho de que a ficha tinha limites importantes, que era preciso transpor, né, no sentido de que vinha se tornando um instrumento burocratizado, que era mais um instrumento para ser preenchido e com dificuldades de efetivação de um trabalho mais integrado com relação ao retorno isso, somado a outros problemas.

Não obstante tomar a FICAI enquanto elemento de agregação do MPRS ao redor do tema da educação, a provocação de sua rediscussão trouxe elementos cruciais para iniciar a possibilidade de um novo modelo de atuação:

> (...) Bom, a gente chegou um redesenho da FICAI, uma repactuação dela nesse período aí de 2011. Depois, inclusive, ela veio a se tornar online em 2015. Enfim, toda uma trajetória específica, mas dos debates deste grupo veio então a compreensão de que era preciso avançar no atendimento especializado à matéria [educação] no Ministério público. E é aí que surge uma proposta de atuação em promotorias regionais.

Em relação aos movimentos de interação organizacional, foi destacado que a construção de espaços dialogais era um processo em continuidade, como se refere ao movimento de regionalização das promotorias de justiça da infância e juventude, que antecedeu aquele objeto desta pesquisa:

> (...) e depois Porto Alegre também uma regional, de Infância da Juventude e aí nós começamos enquanto promotoras a nos reunirmos, a discutirmos assuntos institucionais e provocarmos internamente uma política e uma visão crítica sobre o sistema político nosso de de políticas públicas, vamos dizer (Integrante 2).

O mesma integrante, referindo-se a práticas dialogais prévias à institucionalização das promotorias regionais de educação, destaca a existência de conselho de gestão garantindo a participação dos membros da base (promotoras e promotores de justiça, excluídos servidoras e servidores do MPRS), no assessoramento em relação a questões da administração superior: "(...) então, também são 10 colegas de 10 regiões que entre eles se elegem conforme o interesse e eles formam um conselho que são ouvidas pela administração superior nas questões da gestão administrativa (...)" (Integrante 2).

Essas três situações consolidadas (a existência de juizados regionais da infância e juventude, o envolvimento na defesa da educação por meio da FICAI e a ocorrência de práticas dialogais, entre os promotores e promotoras de justiça da infância e juventude, como de todos através de um conselho de gestão), portanto, apresentam-se como constatadas no momento histórico que antecede à criação das promotorias regionais de educação, merecendo, assim, serem consideradas como facilitadores na análise desse processo de mudança institucional.

b. O papel da liderança

Primeiramente, impõe-se, para fins de análise, delimitar o significado da liderança, exercida pelo/pela Procurador/Procuradora-Geral de Justiça em qualquer processo de mudança institucional no Ministério Público.

A liderança não será tomada neste estudo como capacidade formal de tomar decisões – ainda que cruciais – relativas ao processo da mudança institucional, mas focar no móvel dessa decisão. Essa consideração é essencial, pois, no objeto desta pesquisa, é inegável que todos os Chefes do MPRS no período de 2012 a 2023 foram relevantes, em razão de suas atribuições, na expedição dos atos regulamentares ou das propostas legislativas relativas às promotorias regionais de educação, situação que emergiu no discurso de todos os sujeitos de entrevista, a maioria utilizando-se da expressão de que o "*Procurador-Geral* [de Justiça] *é quem tem a caneta*".

Assim, para análise dessa contingência, os dados colhidos em documentos se apresentam pouco significativos, conferindo-se, portanto, maior relevância às impressões dos sujeitos de entrevista, na avaliação do

perfil e móvel do *Líder* para o processo de implementação das promotorias regionais de educação.

A fim de contextualizar essa análise, fundamental destacar que a ação especializada e regionalizada de defesa da educação pelo MPRS surgiu de projeto com designação de membros da carreira, que, sem prejuízo de suas atividades regulares, passariam à atuação norteados por essa orientação especializada em educação.

Nesse processo, foram ressaltados dois traços da liderança que se julgou determinante, a prévia atuação da Procuradora-Geral de Justiça à época como Promotora de Justiça da Infância e Juventude e sua inclinação para uma atuação em políticas públicas:

> (...) um evento que foi promovido pela nossa procuradora geral na época, doutora Simone Mariano da Rocha, que ela era oriunda da área da infância e juventude. Então ela tinha um olhar assim muito especial para a área, e foi promovido um evento na Serra, que era um regime de imersão para o Ministério público, fez ao fomento das políticas públicas e o nosso grupo trouxe essa ideia da especialização na educação (Integrante 1).

O perfil da gestão que deu origem ao projeto das promotorias regionais de educação foi objeto de destaque entre os entrevistados: "a gente estava numa gestão aqui do MP bastante aberta aos direitos sociais" (Integrante 5).

Nota-se das falas dos entrevistados que dois aspectos foram relevantes para o exercício da liderança conduzir à formação das promotorias regionais de educação: primeiramente, o histórico da Procuradora-Geral de Justiça à época do projeto-piloto de especialização regionalizada, como promotora de justiça da infância e juventude, aliado à sua inclinação à atuação no controle de políticas públicas para implementação de direitos sociais, fugindo da tradicional postura de atuação reativa do Ministério Público.

Ainda que nenhum dos sujeitos de entrevista tenham descartado a relevância das chefias que se seguiram – e que, na prática, foram responsáveis pelos atos de implementação normativa, como órgãos de execução (não mais como projeto), das promotorias regionais de educação – postura essa que se julga como produto de uma deferência corporativa,

algumas falas sugerem uma certa resistência das chefias que se seguiram com o processo de regionalização especializada em educação:

> (...) Aí ele veio, disse assim, não demanda tu sempre tem, né. Eu quero saber se nós podemos mostrar resultado, então eu digo, bom, ninguém tem que mostrar resultado no Ministério Público, tu não tem que mostrar que tu conseguiu condenar, tu não tem; mas a educação tem, é uma questão (Integrante 1).

c. Mudança de cultura organizacional

Seguindo-se à apresentação das categorias que emergiram da pesquisa como fatores relevantes à mudança institucional que culminou com o estabelecimento das promotorias regionais de educação no MPRS, duas são realçadas, tanto dos documentos quanto das falas dos sujeitos de entrevista, a ação orientada por resultados e aquilo que será nomeado por ora como colegialidade orgânica, tomada aqui como a adoção de procedimentos colegiados voluntariamente estabelecidos, mas de observância orgânica, pelos membros que passaram a figurar como responsáveis pelas promotorias regionais de educação.

Essas duas categorias, vale dizer, são reconhecidas como valores pelo MPRS, como indica o Relatório de Prática apresentado na 17ª Edição do Prêmio Innovare[37], que representa acervo documental obtido em pesquisa. Segundo o referido documento, ao lançar a instalação das promotorias regionais de educação como boa prática para defesa do direito fundamental à educação, enfoca a questão da obtenção de resultados decorrentes da implementação do modelo regionalizado e especializado: "Destaca-se o trabalho com projetos estratégicos, escolhidos em razão do impacto social e que permitem mensurar a efetividade das ações".

Relevante destacar que o referido relatório de prática apresenta, graficamente, a evolução no atendimento de crianças pela educação infantil, como fruto da intervenção do MPRS, por meio das promotorias regionais de educação.

37 RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

Tal formato de atuação – orientada pelo resultado – é também trazido pelos sujeitos de entrevista que indicam o foco na obtenção de resultados mensuráveis da atuação do Ministério Público:

> (...) O que que nós levantamos, assim nós pegamos um projeto específico da educação infantil porque o Ministério, o Rio Grande do Sul na época tá, tinha, o TCE, tinha feito um ranking a nível nacional dos atendimentos na educação infantil. Em 2008, o Rio Grande do sul ocupava a 26ª, que era a última posição no atendimento de pré-escola; isso pro brio gaúcho foi um negócio horroroso. Assim, se tu é conseguir imaginar, né. E nós conseguimos demonstrar com esse trabalho e que em 2017, nós fomos para o, para o nono em atendimento (Integrante 1).

Entretanto, o estabelecimento de parâmetros para dimensionamento desses resultados na área da educação ainda se apresenta como um grande desafio, problematizando-se ainda a questão de como essa busca pelo resultado não é objeto de dimensionamento das tradicionais atuações do Ministério Público (persecução penal, atuação como fiscal da lei em processos judiciais etc.), ao contrário do que é exigido quando da temática de direitos sociais, como a educação:

> O que é resultado na educação? Porque, assim, o resultado judicial, a criminalidade diminuiu. Não, né? Mas assim eu fiz tantas audiências. Eu fiz tantos júris, eu tenho tantos processos e isso não se mede numa regional de educação. Então essa parametrização do resultado a justificar uma maior estrutura é que é um grande desafio e eu vou te dizer até agora insolúvel (Integrante 4).

Ainda assim, a experiência no atuar dos integrantes das PREDUCs revela que a construção da estratégia de intervenção em determinada questão envolveria a análise diagnóstica do cenário e, ultimando, seus dados de impacto no meio social:

> (...) político, no sentido de ser um grupo que discute a sua estratégia, que que reúne com corregedoria, que reúne com conselho, que organiza dados do seu trabalho para mostrar onde é que tem impactado. Aí já entra nos dados, né? Onde é que tem impactado, como que tem feito (Integrante 5).

Ao lado da ação orientada por resultados, os elementos obtidos em pesquisa apontam que a instalação das promotorias regionais de alimentação foi fruto e elemento fortalecedor de uma prática de

colegialidade orgânica, na qual as ações de intervenção da defesa do direito à educação, em sua grande parte, é objeto de debates e deliberações conjuntas entre os titulares dos órgãos executivos, por vezes acompanhados de órgão de coordenação (Centro de Apoio Operacional), inclusive, na inexistência de consenso, por meio de votações, com a submissão dos vencidos à deliberação da maioria, como indicam trecho do relatório de prática, bem como do teor de algumas entrevistas.

O relatório de práticas destinado à participação da 17ª edição do Prêmio Innovare[38], ao descrever os fatores de sucesso da prática, coloca a colegialidade ora indicada como um de dois fatores:

> E, o segundo eixo, de construção de um trabalho conjunto e articulado entre os Promotores de Justiça dessas Promotorias de Justiça, em reuniões mensais dos órgãos de execução, que resultam em planejamento e atuação uniforme em projetos estruturantes de defesa do direito à Educação, de forma a impactar nos índices da educação do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa colegialidade é também apontada pelos sujeitos de entrevista como um fator diferencial na atuação dos membros das promotorias regionais de educação:

> A gente continua se reunindo uma vez por mês para programar ações. Então, minimamente, tu tem uma linha de atuação que é acordada institucionalmente, que todos reproduzem que normalmente ocorrem na forma de projetos, né. Isso faz com que esse grupo seja respeitado dentro da instituição (Integrante 1).

Tal prática, aqui denominada de colegialidade orgânica, apresenta-se bastante dissonante da cultura institucional do Ministério Público, na qual vigora uma aparente intangibilidade da independência funcional de seus membros.

A institucionalidade do consenso criada na atuação das PREDUCs, sem ofender a independência funcional dos membros, confere-lhe novas perspectivas de compreensão:

> Eu acho que tem assim, ah, vamos, vou tentar colocar em palavras, né? O fato de cada um, de ter um consenso entre

38 RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

> os 10 regionais é uma coisa que realmente, ela é, eu está me fugindo da palavra, ela é, não é distópica, mas, é ela quebra paradigmas, tá. Por conta disso, ai eu vou fazer o que eu quero e azar de vocês, não, isso não existe, dentro das regionais, isso não existe (Integrante 4).

Esse novo *fazer* da independência funcional, colocando-a a serviço de uma estratégia coletivamente construída como é feito na prática das PREDUCs, vai, em grande medida, ao encontro conceitual de uma independência funcional estratégica[39], contribuindo com a implementação de uma política institucional da organização. Dimensão é destacada por um dos entrevistados*:*

> E isso é um ponto alto da experiência. No meu ponto de vista, que é manter uma organicidade entre os membros que atuam na área do ponto de vista programático, do ponto de vista da estratégia institucional, do ponto de vista da estratégia para com a sociedade, né? Isso. Isso no meu modo de ver, veio possibilitando ao longo dos anos porque veja que é de 2011. Nós estamos em 2024, é uma experiência, que vem se mantendo, né? (Integrante 5).

5. FORTALECIMENTO DO MODELO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO E PROGNÓSTICOS

Como última categoria extraída dos dados de pesquisa, voltou-se o olhar para os caminhos organizacionais indicativos de um fortalecimento do modelo de defesa da educação eleito pelo MPRS, por meio das promotorias regionais de educação e os prognósticos dessa opção tendo em conta um incremento no processo de especialização na defesa da educação por parte do Ministério Público.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a atual arquitetura institucional indica uma consolidação do modelo de promotorias regionais de educação, haja vista que, iniciado com um projeto-piloto por meio de designações precárias por parte da Procuradoria-Geral de Justiça, esse avançou com a criação de órgãos executivos (promotorias de justiça), submetidos aos regramentos que conferem a proteção constitucional para uma atuação independente do membro neles lotados (independência

39 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

funcional e inamovibilidade), por meio das fórmulas legais de movimentação de carreira (promoção e remoção, por antiguidade e por merecimento).

Não obstante esse desenvolvimento institucional, que consolidou o modelo regionalizado e especializado de defesa do direito à educação no MPRS, possa expressar seu fortalecimento, e conquanto sua apresentação como boa prática, para fins de participação da 17ª Edição do Projeto Innovare[40], não se trate de uma posição institucional vinculante, é inegável que essa posição indica um claro compromisso organizacional não somente com a defesa do direito à educação, mas que essa seja instrumentalizada pela ação coordenada das promotorias regionais de educação.

Por outro lado, abordando os prognósticos em relação à manutenção e fortalecimento das promotorias regionais de educação, duas questões emergiram como instigativas à melhoria do modelo, a estruturação das unidades com corpo técnico especializado e o controle sobre o perfil e atuação do membro a ser lotado nessas unidades especializadas, a fim de garantir a melhor entrega do serviço.

Acerca da seleção e do adequado desenvolvimento das atividades pelo membro lotado em promotoria regional de educação, assim pontuou um dos entrevistados*:*

> Considerando essa questão de qualquer um, pode pleitear. E aí talvez a gente devesse ter uma corregedoria mais atuante para dizer, olha, infelizmente tu não está dando conta, não é? Claro, não vamos chamar de perfil, mas assim tu não está fazendo o que tem que ser feito. E aí com isso a gente pressionar, talvez você talvez, se a coisa funcionasse como devesse a gente não precisaria ter indicação (Integrante 4).

O mesma integrante segue problematizando sobre o conteúdo de um compromisso organizacional do MPRS na defesa da educação, corporificado por meio das promotorias regionais de educação, dando enfoque a uma falta de estruturação dessas para o exercício adequado de suas funções, circunstância essa já apontada por Taporosky e Silveira[41] como uma

40 RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

41 TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Uma análise da capacidade do ministério público para a atuação na política educacional. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 44, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.268153>. Acesso em: 28 abr. 2024.

constante nas experiências de especialização do Ministério Público na defesa da educação:

> O que que é um compromisso institucional? Ele é, ele é ter criado as regionais de educação? Sim, mas ele ao longo do tempo, ele não deveria ter sido refeito, reformulado, como um casamento, que a gente vai casando todos os dias, né? Aquela coisa assim a gente casou, mas depois a gente vai renovando os votos, né? As pessoas vão mudando e tal, a sociedade, a nossa sociedade de 2010, ela não é a mesma de 2024, não é? Nós temos desafios muito maiores e, no entanto, a estrutura das regionais de educação é a mesma, né, com o seu assessor, né? (Integrante 4).

A organização das informações nas categorias apresentadas, permite, assim, uma análise do processo institucional de especialização em educação no MPRS, tendo por pontos de referência a perspectiva neoinstitucionalista de escolha racional trazida por Rodrigues e Marinho[42], ao abordar o papel da liderança da chefia da organização no desencadear desse processo de especialização,

Porém, igualmente permite reconhecer, dadas as especificidades organizacionais do Ministério Público, entidade que dispõe de uma burocracia (membros) com autonomia fortalecida[43], um movimento de condicionamento em razão de práticas e culturas organizacionais historicamente estabelecidas, mas, ao mesmo tempo, de retroalimentação de novas práticas para uma nova modelagem desse ambiente organizacional, como destacado por Mahlmeister[44].

Como os dados coletados indicaram, o papel da liderança, com as ressalvas já apontadas quando da apresentação dessa categoria, é de inegável relevância, mas, dadas as contingências vivenciadas pelo MPRS, essa relevância foi potencializada pelo perfil da líder por ocasião do início do projeto, haja vista seu histórico de carreira (tendo vivenciado semelhantes experiências quando da atuação em promotoria regional da infância e juventude), e sua vinculação a uma nova possibilidade de

42 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

43 SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião pública.** Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

44 MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política.** São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

atuação do Ministério Público, fora daquelas que lhe são afetas, priorizando uma atuação mais enfática na defesa de direitos sociais (como a educação).

No entanto, como trouxeram os sujeitos de entrevista, essa mesma inclinação não foi vivenciada pelas Chefias que se seguiram, as quais passaram a exigir outros elementos de legitimação (resultados), ou dar o trabalho de especialização por encerrado (bastando a criação de promotorias regionais de educação em número suficiente para cobertura territorial do estado). A tomar pela experiência goiana[45], o MPRS vivenciou momentos de virada de priorização da defesa da educação que poderiam ter resultado na desmobilização do modelo de atuação regionalizada e especializada das promotorias regionais de educação. Mas isso não ocorreu, a sugerir que outros elementos fortaleceram a escolha organizacional que não apenas o móvel da liderança.

Se a liderança foi relevante para o início da mudança institucional, e sua desmobilização não foi determinante para retrocessos na implementação das promotorias regionais de educação, é certo afirmar que outros fatores colaboraram com essa solidificação.

Esses fatores trazem a preponderância de práticas organizacionais que historicamente eram dadas, mas, num processo de retroalimentação, permitiram o vivenciar de mudanças que fortaleceram o modelo de especialização representado pelas promotorias regionais de educação.

Como apurado, o MPRS já vivenciava experiência de atuação regionalizada nas questões relativas à infância e juventude, ainda que com espaços limitados de intervenção nessa dimensão. No entanto, esses espaços já permitiam um olhar macro não apenas para o dia a dia da práxis forense, mas para articulação das políticas públicas necessárias à preservação dos direitos ali envolvidos, criando, então, espaços de construção coletiva entre os membros.

O olhar mais específico para uma das dimensões do direito à educação (acesso e permanência na escola) pela implementação da ficha de comunicação de aluno infrequente (FICAI) numa atuação protagonista do MPRS fomenta, quando das discussões do aprimoramento dessa

45 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

ferramenta, um aprofundamento do debate em torno da especialização na defesa do direito à educação, antes apêndice da atuação nas questões relativas da infância e juventude, com um aprofundamento das práticas de construção coletivas que já vinham sendo pontualmente adotadas nas promotorias regionais da infância e juventude.

A janela de oportunidade proporcionada por uma liderança com histórico de atuação regionalizada, ainda no âmbito da infância e juventude, sensível à defesa de direitos sociais por meio de uma atuação do Ministério Público no espaço da política pública, viabiliza a implementação de projeto-piloto do modelo especializado e regionalizado representado pelas promotorias regionais de educação.

Convém destacar que a dialogicidade, fruto das práticas anteriores, serviu de método de atuação das primeiras promotorias regionais de educação, cujas deliberações das intervenções a serem realizadas era fruto dos consensos dos membros designados para essas unidades de execução.

Esse agir dialogal e coletivo, a despeito da institucionalização das promotorias regionais de educação pelos Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça nº 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015, e Lei Complementar Estadual n.º 16.066/2023, seguiu-se como prática orgânica, sendo balizador de suas ações estratégicas, mesmo diante da inexistência de normas formais que impusessem essa prática, ou ainda, de recurso à noção clássica da independência funcional garantida aos membros do Ministério Público brasileiro, o que autorizaria a qualquer dos titulares a não compor esse ambiente coletivo.

Como reconhecido por diversos entrevistados, a organicidade dessa colegialidade, formada no nascedouro da prática especializada e replicada pelos que se seguiram, é fator de relevante unidade desse grupo e, assim, fortalecimento do modelo das promotorias regionais de educação, apesar das mudanças de gestões – inclusive nas prioridades dessas – que se seguiram.

Vale ressaltar que esse novo modo de agir permite problematizar, como sugerido por Ximenes *et al.*[46], o que seja efetivamente especialização

46 XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p.

em educação, pois abre possibilidades para discussão de um modelo de especialização que não foque, necessariamente, numa capacitação especial do membro acerca das nuances do direito à educação, ou na divisão institucional de unidades de execução ou coordenação voltadas normativamente à temática de educação, mas sim no forma de agir, coordenada, planejada e coletivamente construída entre os membros do Ministério Público, haja vista a complexidade da política educacional.

Esse modelo em voga no MPRS pode sugerir, então, uma nova perspectiva da finalidade da independência funcional de seus membros, voltada à atuação de articulação e controle nas políticas públicas de implementação de direitos sociais fundamentais, como o é a educação.

Ao lado dessa colegialidade orgânica, detém protagonismo um agir diferenciado do Ministério Público quando da defesa da educação. Enquanto as práticas tradicionais do Ministério Público, voltadas à persecução penal, ou mesmo nas atuações em processos judiciais nos quais há o predomínio do exercício da função de fiscal da lei, o dimensionamento dessas atividades, em regra, refere-se à quantidade dos atos executados, sem fazer (tradicionalmente) qualquer referência do impacto dessas atividades na vida social.

O trajeto histórico de implementação das promotorias regionais de educação, ao contrário, passou a exigir não somente o olhar, portanto, da demanda existente para atuação na temática, mas também para os resultados dessa atuação. Tal mudança de enfoque traz ao Ministério Público um papel de relevância social, especialmente porque a atuação orientada por resultados visa atingir, efetivamente, o cidadão, titular do direito (à educação, no caso).

Essa mudança integra, assim, um processo de retroalimentação da política institucional, a fim de recolocar a defesa da educação, por meio das promotorias regionais de educação, num espaço de consolidação institucional de difícil desmobilização.

A despeito de esses dois elementos – a colegialidade orgânica e a ação orientada a resultados – passarem a integrar a prática organizacional historicamente instituída, o modelo de promotoria regional de educação

396-427.

enfrenta desafios para sua ampliação qualitativa, como a necessidade de estruturação, a fim de permitir um atuar mais rico, multidisciplinar e transversal, exigindo, assim, a estruturação de serviços auxiliares especializado.

Da mesma forma, restou problematizado o controle interno sobre os membros que venham a exercer a titularidade dessas unidades de execução. Nesse sentido, a inamovibilidade, enquanto garantia dos membros do Ministério Público de não serem removidos de suas unidades sem consentimento, por juízos discricionários da administração superior, não pode servir à manutenção daqueles cujo atuar não vá ao encontro das práticas estabelecidas no exercício das promotorias regionais de educação, exigindo-se, assim, um aprimoramento do órgão correcional para essa identificação.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa desvendou o processo de institucionalização das promotorias regionais de educação (PREDUCs) no MPRS, revelando a força da colegialidade orgânica e da ação orientada a resultados como elementos centrais nesse processo.

A investigação, realizada por pesquisa qualitativa, com análise de documentos e entrevistas semiestruturadas, demonstrou como esses fatores, em sinergia com a experiência histórica do MPRS e com o perfil de liderança da época, propiciaram a criação e consolidação desse modelo especializado na defesa do direito à educação.

A colegialidade orgânica, caracterizada por uma prática de diálogo, planejamento e ação conjunta entre os membros das PREDUCs, foi um diferencial crucial na construção da especialização. Essa prática, que transcende as normas formais e a autonomia funcional individual, fortaleceu-se por uma cultura de trabalho em rede, impulsionada pela experiência anterior com a Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI) e pelas reuniões das promotorias regionais da infância e juventude. A atuação conjunta e a busca por consenso entre os membros, mesmo diante da possibilidade de divergências, resultaram em ações coordenadas, alinhadas a uma visão estratégica e com maior impacto social.

A ação orientada a resultados, por sua vez, redefiniu a forma de atuação do MPRS na área da educação. Em contraponto ao tradicional foco em processos judiciais e na quantidade de ações, a especialização demandou a mensuração da efetividade das ações, buscando impacto real na vida dos cidadãos. Essa mudança de paradigma, impulsionada pelo desejo de alcançar resultados concretos na educação, contribuiu para a consolidação do modelo, conferindo-lhe maior legitimidade interna e externa.

Embora o modelo das PREDUCs tenha se consolidado, a pesquisa revelou alguns desafios para sua ampliação qualitativa. A necessidade de estruturar as unidades com corpo técnico especializado e de implementar mecanismos de controle sobre o perfil e a atuação dos membros lotados, visando garantir a expertise e o compromisso com as práticas estabelecidas, são pontos cruciais a serem superados.

Em suma, a pesquisa demonstra que a especialização em educação no MPRS, representada pelas PREDUCs, não se trata apenas de um *design* institucional, mas sim de uma transformação profunda no modo de agir da instituição.

A colegialidade orgânica e a ação orientada a resultados, em conjunto com a experiência histórica do MPRS e com a liderança visionária da época, transformaram a defesa do direito à educação em um compromisso da entidade, superando, em grande medida, as limitações da independência funcional e da fragmentação da atuação tradicional. A experiência gaúcha, portanto, apresenta-se como um modelo materialmente inovador, capaz de inspirar outros órgãos do Ministério Público brasileiro a construir um futuro em que a defesa dos direitos sociais, em especial da educação, seja pautada pela colaboração, pelo impacto social e pela busca constante por resultados tangíveis.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3a Edição ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FELDMAN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v. 45, 2019. p. 1 - 20. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/hMJcWPM7RQQ6nrQ3ZGqNf5H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2024.

GOIS, Antônio. **O ponto a que chegamos:** duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

GRANGEIA, Mário Luis; CARVALHAES, Flávio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan/abr 2021. p. 289-317.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, 2003. p. 193-223.

HOFFMANN, Florian F.; BENTES, Fernando R. N. M. Accoutability for Social and Economic Rights in Brazil. In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting social justice:** judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

KALMANOVITZ, Salomón. El neoinstitucionalismo como escuela. **Revista de Economía Institucional.** Bogotá, v. 5, n. 9, 15 jun. 2003. p. 189-212.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação científica.** Macapá, v. 7, n. 2, maio/ago 2017. p. 59-75.

MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política.** São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, n. 113, 2017. p. 51-82.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Manual do Usuário FICAI 4.0**. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/infancia/paginas/5086/>. Acesso em: 24 ago. 2024.

RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política.** Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião pública.** Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. A conquista dos direitos humanos e fundamentais: podem as políticas públicas sociais evocar a efetividade? In: STURZA, Janaína Machado (Org.). **Os direitos fundamentais na perspectiva das políticas públicas:** redefinindo garantias para a efetivação de direitos. Curitiba: Editora CRV, 2015. p. 13-23.

TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Uma análise da capacidade do ministério público para a atuação na política educacional. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 44, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.268153>. Acesso em: 28 abr. 2024

VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fábia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débor Dossiatti de. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 428-449.

VIEIRA, Sofia. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 88, n. 219, maio/ago. 2007. p. 291-309.

XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

PROJETO SUSTENTANDO A ATENÇÃO PRIMÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (MPRN): OS DESAFIOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA E UMA ATUAÇÃO RESOLUTIVA COM APOIO DOS CENTROS DE APOIO OPERACIONAIS

PROJECT SUSTENTANDO A ATENÇÃO PRIMÁRIA OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE (MPRN): THE CHALLENGES OF THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC HEALTH AND DECISIVE ACTION WITH THE SUPPORT OF OPERATIONAL SUPPORT CENTERS

Marcus Aurélio de Freitas Barros
Mestre em Direito, Sociedade e Estado pela Universidad del País Vasco (Espanha). Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Professor Adjunto da UFRN. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), Instituto Potiguar de Processo Civil (IPPC) e da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo (ANNEP). Membro fundador (acadêmico) da Academia Potiguar de Direito. Ex-Presidente do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP no ano de 2020. Membro titular atual do Comitê Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (CONAFAR) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Promotor de Justiça do Rio Grande do Norte.
E-mail: marcus.aurélio@mprn.mp.br

Maria Laura Urbano Sousa Costa
Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-graduanda em Direito em Processo Civil. Membro editorial da Revista FIDES/UFRN. Ex-estagiária do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN).
E-mail: marialauraurbanosousacosta@gmail.com

Recebido em: 05/04/2025 | Aprovado em: 28/07/2025

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo investigar o "Projeto SUStentando a Atenção Primária" e analisar como uma atuação extrajudicial estratégica e estruturada do Ministério Público pode contribuir para a efetivação do direito à saúde no que toca à atenção básica. A pesquisa adota a metodologia de estudo de caso, utilizando fontes bibliográficas, documentais e legislativas. A atuação extrajudicial do MPRN, facilitada pelo CAOP Saúde, mostra-se eficaz ao resolver fragilidades sem recorrer à Justiça, fortalecendo a atenção básica por meio de acordos diretos com gestores de saúde. Conclui-se que o "Projeto SUStentando a Atenção Primária", vencedor do Prêmio CNMP 2023, representa uma abordagem resolutiva e eficiente na defesa do direito à saúde, fortalecendo a gestão pública e garantindo maior efetividade dos serviços oferecidos pelo SUS.

Palavras-chave: judicialização da saúde, Ministério Público, atenção básica, políticas públicas, saúde pública.

Abstract: *This study aims to investigate the "Sustaining Primary Care Project" and analyze how strategic and structured extrajudicial action by the Public Prosecutor's Office can contribute to the realization of the right to health in terms of primary care. The research adopts the case study methodology, using bibliographic and documentary sources and legislative. The extrajudicial action of the MPRN, facilitated by CAOP Saúde, has proven effective in resolving weaknesses without resorting to the courts, strengthening primary care through direct agreements with health managers. It is concluded that the "Sustaining Primary Care Project", winner of the CNMP Award 2023, represents a resolute and efficient approach in defending the right to health, strengthening public management and ensuring greater effectiveness of the services offered by the SUS.*

Keywords: *judicialization of health, public prosecutor, primary care, public policies, public health.*

Sumário: 1. A judicialização da saúde pública no Brasil: um desafio exponencial para o sistema de justiça; 1.1. Perfil contemporâneo das demandas judiciais de saúde; 2. O Sistema Único de Saúde, as políticas de atenção primária e o papel do Ministério Público; 2.1. Ministério Público e a efetividade das políticas públicas de saúde; 3. O CAOP Saúde e o "Projeto SUStentando a Atenção Primária": o estado da arte do problema estrutural diante da atuação extrajudicial do MPRN; 3.1. Projeto SUStentando a Atenção Primária; 3.2. Resultados quantitativos e qualitativos do projeto.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (art. 196) estabelece a saúde como um direito de todos e dever do Estado, garantindo acesso universal e igualitário aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). Além da Carta Magna, a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e a Lei nº 8.142/1990 regulamentam a organização do sistema e a participação comunitária na gestão. Entretanto, a efetivação do direito à saúde não é apanágio do legislador, não se materializa somente com a lei, sendo necessário que o administrador público entre em ação, formulando e implementando políticas públicas, o que nem sempre ocorre de modo sustentável.

Quando a prestação do serviço público se torna ineficiente, o que acontece de modo particular na atenção primária, é indispensável legítima intervenção do sistema de justiça para atender ao interesse coletivo e o direito fundamental à saúde. Nesse contexto, a judicialização da saúde tem se tornado uma alternativa para garantir direitos, mas também gera debates sobre ativismo judicial, problemas sistêmicos e impactos financeiros[1].

No Rio Grande do Norte, esse fenômeno é crescente, levando à criação de mecanismos extrajudiciais por órgãos públicos para solucionar litígios de forma mais célere e eficaz. Alguns desses mecanismos são os projetos estratégicos da lavra do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CAOP Saúde). Tais projetos integram a missão dos citados Centros de Apoio, que, com o olhar na tutela do direito à saúde, devem auxiliar as promotorias de justiça na resolução de demandas envolvendo saúde pública, com foco no campo extrajudicial e no suporte técnico aos membros do *Parquet*.

Dentre as iniciativas do CAOP Saúde, destaca-se o projeto "SUStentando a Atenção Primária", implementado em 2018, visando fortalecer a atenção básica em 33 municípios do Rio Grande do Norte com os piores indicadores sociossanitários[2]. O projeto surgiu da experiência

1 ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira; OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Ministério Público e Políticas de Saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.15, n. 3, p. 142-161, nov. 2014/fev. 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/268313260>. Acesso em: 22 set. 2024.

2 Posteriormente, em 2023, o projeto foi vencedor do 1º lugar do Prêmio CNMP Edição 2023, na categoria "Fiscalização de Políticas e Recursos Públicos", ganhando relevância pelos resultados obtidos, como a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, capacitações de profissionais da área de saúde, melhorias no acesso a exames de apoio diagnósticos, *etc.* (Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/premio/edicoes/2023/projetos-

adquirida pelo CAOP Saúde em inspeções às Unidades Básicas de Saúde (UBS)[3] em vários municípios do interior do Estado, onde foram identificadas deficiências que comprometiam a qualidade dos serviços prestados. Considerando que a atenção primária é a porta de entrada do SUS, sua qualificação é essencial para garantir a integralidade do atendimento e reduzir a sobrecarga em níveis mais complexos da rede.

Nesse cenário em que o CAOP Saúde é um órgão auxiliar, que apoia os Promotores de Justiça no fortalecimento das políticas públicas de saúde, o presente estudo é indispensável para reforçar o valor da atenção primária à saúde, aproveitando a experiência do órgão nas Unidades Básicas de Saúde em diversos municípios. Isso porque o estudo aprofundado de um caso concreto pode ser representativo de muitos ou até de todos os casos semelhantes[4].

Outrossim, a relevância do trabalho abrange a democratização do serviço ofertado pelo SUS e o direito à saúde (na figura do sujeito sem o direito garantido), uma vez que planeja demonstrar uma prática de solução de falhas na oferta de serviços de saúde pública, sem a judicialização dessas. Ao fim, o trabalho também se justifica pela oportunidade de lançar luz sobre a necessidade de minimizar a problemática da judicialização da saúde.

Diante do exposto, é objetivo geral da presente pesquisa analisar como uma atuação extrajudicial estratégica e estruturada do Ministério Público Estadual, por intermédio do "Projeto SUStentando a Atenção Primária", pode contribuir para a efetivação do direito à saúde no que toca à atenção básica.

Para se alcançar tal objetivo, foram delimitados objetivos específicos, quais sejam: (i) investigar os desafios da judicialização da saúde pública no Brasil para o Poder Judiciário; (ii) entender como funciona a saúde pública no país, especialmente o nível de atenção primária; (iii) explicar como se

-vencedores-2023>. Acesso em: 1º abr. 2025). No mesmo ano, o trabalho também foi premiado pelo Prêmio de Inovação J.Ex.

3 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Projeto "SUStentando a Atenção Primária". 2023. Disponível em: <https://www.mprn.mp.br/paginas/portfolio-de-projetos/projeto-sustentando-a-atencao-primaria/>. Acesso em: 17 out. 2024.

4 PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 277 p.

dá a tutela extrajudicial do Ministério Público do Rio Grande do Norte na saúde pública, especialmente por meio de projeto do CAOP Saúde.

Sobre as técnicas metodológicas, entre os mecanismos de coleta de dados foram utilizados: a pesquisa de procedimentos administrativos pelo sítio de consulta pública do MPRN[5] e a pesquisa de artigos científicos, legislação e monografias sobre o tema.

Após a busca de dados, foram aplicados os instrumentos metodológicos, a fim de preparar as observações e resultados. Nesse viés, o artigo tem abordagem qualitativa, ou seja, os dados coletados ao longo da pesquisa foram analisados de modo a privilegiar explicações de fenômenos e discussões de ordem teórica. Além disso, os instrumentos técnicos serão do tipo bibliográfico, bem como do tipo documental, pois serão utilizados documentos oficiais[6].

De modo mais amplo, a pesquisa baseia-se em um estudo de caso sobre uma experiência de resolutividade do MPRN, o projeto "SUStentando a Atenção Primária", de modo a se ter um conhecimento detalhado e, assim, fazer inferências gerais sobre a atuação extrajudicial na tutela da saúde pública.

Para mensurar os resultados alcançados pelo projeto estratégico "SUStentando a Atenção Primária", foram utilizados os seguintes critérios: (i) houve resistência dos gestores municipais de saúde em acolher as sugestões das Promotorias com o apoio do CAOP Saúde?; (ii) em algum município houve a necessidade do ajuizamento de ação civil pública?; e (iii) a falha no serviço de saúde foi solucionada?

Por fim, espera-se contribuir para o avanço, via instrumentos de resolutividade, da atuação extrajudicial coletiva, o que minimiza os males da judicialização da saúde.

5 Disponível em: <http://consultampvirtual.mprn.mp.br/public/pesquisa/extrajudicial/consulta_processual.jsf>.

6 PRODANOV, *op. cit.*, p. 55.

1. A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: UM DESAFIO EXPONENCIAL PARA O SISTEMA DE JUSTIÇA

Acerca do direito à saúde, é mister salientar que, como consequência de ser um direito fundamental, possui garantia de um regime jurídico diferenciado. Em primeiro lugar, por se tratar de norma constitucional, confere-se posição normativa de superioridade no ordenamento jurídico com eficácia impeditiva de normas contrárias e com orientação de interpretação das leis infraconstitucionais[7]. Além disso, como direito fundamental, o direito à saúde constitui cláusula pétrea, ou seja, sequer por emenda constitucional podem ser objeto de alterações que venham a lhes diminuir a abrangência (art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, CF/88).

Todavia, o jurista Luís Roberto Barroso admite a desafiadora efetivação do direito à saúde, abordando que, embora o texto da norma constitucional pareça direcionar principalmente o legislador e a Administração para garantir o direito à saúde, a judicialização dessa questão se tornou ampla. Juízes e tribunais têm admitido várias ações que incluem pedidos relacionados a medicamentos, tratamentos, internações e exames. No entanto, os limites da atuação legítima do Judiciário na concretização desse direito apresentam desafios éticos e jurídicos complexos, difíceis de se resolver[8].

Fato que a processualística civil brasileira foi concebida para resolver litígios bipolares, mais especificamente na espécie lide. Embora esse sistema processual consiga resolver grande parte dos problemas que ocorrem na sociedade, em razão dos diversos conflitos privados, em outras problemáticas de ordem pública existem discussões mais profundas do que definir o polo certo e errado e com quem está a razão. Nesse viés, tais conflitos de ordem pública raramente conseguem ser solucionados de forma eficiente pela estrutura do processo civil clássico, em razão da alta complexidade da matéria[9].

7 ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira; OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Ministério Público e Políticas de Saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.15, n. 3, p. 142-161, nov. 2014/fev. 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/268313260>. Acesso em: 22 set. 2024.

8 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. 576 p.

9 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. **Revistas dos Tribunais**, [S.L], v. 225, p. 389-410, 08 out. 2013. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod_re-

Sérgio Arenhart convida a pensarmos em uma situação em que determinada pessoa requer judicialmente uma cirurgia de emergência a ser realizada no sistema público de saúde. De início, o caso parece ser simples, sendo solucionado com o deferimento da tutela de urgência, em razão da lesão ao direito à saúde ou direito à vida. Isso porque, se a cirurgia está prevista no rol de procedimentos disponibilizados pelo SUS, faz sentido o paciente realizar o exame em questão. Contudo, o exemplo também trata de políticas públicas e de alocação de recursos públicos. Desse modo, ao deferir a demanda, o magistrado poderá desalojar uma cirurgia de um paciente em estado mais grave do que a do autor, assim como findar interferindo na transferência de recursos públicos para uma finalidade pública essencial. Ou seja, no final, o juiz está interferindo, de algum modo, na política de saúde local[10].

Sobre o assunto, em sede do Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ[11], o Supremo Tribunal Federal compreendeu que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas direcionadas à efetivação de direitos fundamentais, como o direito à saúde, não viola o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988. Contudo, nesta decisão, a Corte delimitou que a atuação do Poder Judiciário para garantir o direito à saúde deve ocorrer não de forma pontual, mas por planos de reestruturação[12], visto que a regularidade da intervenção do Judiciário pode comprometer o funcionamento da Administração Pública, desorganizando a atividade administrativa e comprometendo a alocação racional dos escassos recursos públicos. Portanto, a atuação judiciária deve ser firme na possibilidade do controle, mas moderada na intervenção, que deve ser pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitando a discricionariedade do administrador em definir e implementar políticas públicas, além da teoria das capacidades institucionais.

source/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 1º maio 2023.

10 *Idem*, p.4

11 STF - Plenário - RE 684.612/RJ - Rel. Min. Ricardo Lewandoswski - Redator do acórdão Min. Roberto Barroso - maioria - Julgado em 23 a 30 de junho de 2023 (sessão virtual).

12 Tema 698/STF. Tese: 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Com o intuito de concretizar e de efetivar os direitos fundamentais, a Corte fixou os seguintes parâmetros a serem observados pelo Judiciário, no momento da intervenção em políticas públicas: (i) a ausência ou a grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do poder público, devidamente comprovadas nos autos; (ii) a razoabilidade de a obrigação pleiteada ser universalizada pelo ente público devedor, considerados os recursos efetivamente existentes; (iii) determinação da finalidade a ser atingida, e não o modo como ela deverá ser alcançada pelo administrador, prestigiando-se a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis[13]; (iv) observância dos documentos ou manifestações de órgãos técnicos, os quais poderão acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual; e (v) sempre que possível, deve-se permitir a participação de terceiros no processo, como a admissão de *amici curiae* e a designação de audiências públicas.

Desse modo, observa-se que a intervenção do Poder Judiciário nas ações judiciais ligadas à saúde pública é constitucional, desde que seja estrutural (não pontual) e de modo que não prejudique a organização da Administração Pública. Nesse sentir, também convive-se com uma postura ativa do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) nas demandas de saúde, sendo um exemplo disso a determinação de fornecimento gratuito de medicamentos necessários ao tratamento da AIDS em pacientes sem recursos financeiros (RE 271.286-AgR/RS).

1.1. Perfil contemporâneo das demandas judiciais de saúde

De acordo com dados do Painel da Judicialização da Saúde, divulgados pelo CNJ, somente no ano de 2022 foram registrados 466.474 novos casos no Brasil. Perde somente para 2023, em que o número foi ainda mais elevado, atingindo 567.020 novas ações. Esmiuçando tais números, percebe-se que grande parte dessas demandas envolvem a saúde pública,

13 O Supremo Tribunal Federal prestigia, portanto, uma atuação estrutural em tema de políticas públicas. Sobre tal atuação diante de problemas estruturais e de políticas públicas, conferir: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

as quais nos anos de 2022 e 2023, respectivamente, corresponderam a: 301.391 e 344.638 novos casos[14].

De mais a mais, o aumento na quantidade de processos judiciais teve um impacto direto nos gastos dos órgãos públicos, principalmente para cumprir as determinações judiciais de fornecimento de medicamentos. De acordo com informações fornecidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que abrange União, Estados e Municípios, foi constatado que, em 2015, a União gastou cerca de R$ 1 bilhão em processos judiciais relacionados à saúde[15].

Se, por um lado, os gestores de saúde frequentemente argumentam que as decisões judiciais comprometem a organização e a estruturação do orçamento público, por outro lado os usuários que obtêm sucesso nas demandas judiciais conseguem suprir necessidades anteriormente negligenciadas, ao menos por um determinado tempo, até o limite da capacidade instalada. Nesse contexto, é relevante destacar que as ações judiciais voltadas ao fornecimento de medicamentos no Brasil são predominantemente de natureza individual e se beneficiam de um ambiente amplamente favorável no Poder Judiciário.

No âmbito do Rio Grande do Norte (RN), no período de 2008 a 2017, em conformidade com levantamento de Oliveira *et al.*[16]: "mais de 23 mil ações relativas à saúde tramitavam na primeira instância do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), com uma razão de 76,67 processos a cada 100 mil habitantes, colocando o estado em terceiro lugar no índice de judicialização na área da saúde no país". Dessa forma, observa-se que, na última década, houve um aumento da procura pela população do estado potiguar para concretizar os seus direitos à saúde por meio da judicialização de suas causas. Segundo Andrade *et al.*[17], esse contexto evidencia as deficiências do governo, incentivando a busca por respostas eficazes.

14 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel da Judicialização da Saúde**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça (CNJ). 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

15 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de Relação 342/2018 - Plenário nº 009.253/2015-7. Relator: Ministro Bruno Dantas. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2018.

16 OLIVEIRA, Yonara Monique da Costa; BRAGA, Bárbara Suellen Fonseca; FARIAS, Andrezza Duarte; VASCONCELOS, Cipriano Maiade; FERREIRA, Maria Angela Fernandes. Judicialização no acesso a medicamentos: análise das demandas judiciais no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Natal, v. 37, n. 1, p. 1-14, 2021.

17 ANDRADE, Nayla Rochele Nogueira de; NUNES, Carlos Francisco Oliveira; FERREIRA, Anderson Fuentes; ARAÚJO, Carmem E. Leitão; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SILVA, José Alexandre Menezes da; ARAÚJO FILHO, Francisco

Também é válido ressaltar que a solução pelo caminho judicial, geralmente, soluciona a problemática apenas para o usuário que demandou a ação judicial, não resolvendo o problema em sua estrutura, pois não garante o atendimento aos demais que enfrentam a mesma situação, mas não recorreram à Justiça[18].

Portanto, para melhorar a prestação de serviços de saúde e evitar litígios, é necessário adotar medidas que beneficiem tanto quem judicializa quanto quem, por desconhecimento ou outros motivos, não busca a Justiça. Focar somente em demandas judiciais ignora a dimensão coletiva do direito à saúde e reforça o impacto das ações individuais na redistribuição de recursos, que pode prejudicar toda a população. Assim, a solução não está no tratamento isolado de demandas individuais, mas na implementação de reformas estruturais que garantam políticas públicas abrangentes e eficazes.

2. O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, AS POLÍTICAS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Antes da Constituição Federal de 1988, apenas os trabalhadores com carteira assinada tinham o direito de acessar a política pública de saúde[19], por meio do INSS, o órgão responsável pela previdência social no país[20]. Dessa forma, a parte da população que não tinha condições de arcar com a saúde privada – incluindo idosos, crianças e adultos fora do mercado de trabalho formal – ficava à mercê do atendimento oferecido por instituições de caridade, como as "Santas Casas de Misericórdia"[21].

José de; FREIRE, Patrícia de Sá; RAMOS JUNIOR, Alberto Novaes. Judicialização do direito à saúde com foco em doenças tropicais negligenciadas: dimensões e desafios no estado do Piauí, Nordeste do Brasil, 2000-2020. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 7-22, jan. 2023. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232023281.06402022>.

18 MOREIRA JÚNIOR, José Nilton. **A Dispensação de medicamentos e o planejamento de medidas estruturantes**: um estudo à luz de experiências da Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (SESAP/RN). 2023. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

19 Antes do SUS existia o INAMPS. Por não abarcar todo mundo, ele é considerado uma política pública, e não um sistema.

20 ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira; OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Ministério Público e Políticas de Saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.15, n. 3, p. 142-161, nov. 2014/fev. 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/268313260>. Acesso em: 22 set. 2024.

21 MPRN - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. (org.). **Manual de atuação funcional**: saúde. Natal: Caop Saúde, 2010. No prelo.

O Sistema Único de Saúde (SUS), desse modo, surgiu com a Constituição Federal de 1988 para tornar o acesso à saúde para todos. O sistema oferece atendimento a qualquer indivíduo, independentemente de sua condição financeira, seja ela pobre ou rica, e sem importar se possui ou não um plano de saúde privado, bastando, apenas, apresentar a sua carteira de identidade. Apesar das falhas encontradas atualmente, sua criação representou uma importante conquista para o povo brasileiro, que passou a ter o direito de cobrar dos governos o acesso à saúde para qualquer pessoa, independentemente do tipo de cuidado necessário.

De acordo com art. 4º da Lei Orgânica de Saúde, o Sistema Único de Saúde é todo e qualquer serviço de saúde administrado pelo setor público[22]. Ora, devido à vasta gama de ações oferecidas pelo SUS, as determinações legais sobre o papel do Estado na área da saúde também são bastante amplas. Além de organizar toda a rede de assistência à saúde, também cabe ao poder público: executar ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador; coordenar os recursos humanos no setor de saúde; e participar na produção de insumos para a saúde, bem como em outras políticas, como saneamento básico, fiscalização de produtos e proteção ambiental[23].

É válido reforçar que a responsabilidade de fornecer tais serviços de saúde é de todos os quatro níveis de governo (municipal, distrital, estadual e federal). Em outros termos, a descentralização impõe à União (pelo Ministério da Saúde), aos Estados e ao Distrito Federal (pela respectiva Secretaria de Saúde) e aos Municípios (pela respectiva Secretaria de Saúde) conjuntamente o atendimento de saúde da população (art. 9º da Lei 8.080/90)[24].

22 Art. 4º. O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).
§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.
§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

23 GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; NORONHA, José Carvalho de; CARVALHO, Antonio Ivo de. **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. 2. ed. rev. e amp.

24 Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:
I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;
II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e
III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Ainda sobre a gestão do SUS, de acordo com Giovanella *et al*.[25], os gestores de saúde são os representantes do Poder Executivo nos níveis municipal, estadual, distrital e federal. Cada uma das estruturas que integram a administração do SUS em cada esfera de governo tem sua própria organização e possui órgãos de gestão, com diversos cargos de liderança, que participam da administração do SUS e dividem a responsabilidade pela sua gestão, conforme as funções estabelecidas por regulamentações específicas.

É válido citar também que todo beneficiário do SUS, antes de passar para o atendimento especializado, precisa ser atendido pela atenção primária[26], local em que ocorrerá a regulação para o serviço especializado. A atenção básica, portanto, envolve as Unidades Básicas de Saúde (UBS), estabelecimentos da APS, conhecidos popularmente como "postos de saúde" ou "postinhos"; enquanto a atenção especializada abrange serviços de média e alta complexidade, como os oferecidos em hospitais e laboratórios.

Assim, a OMS destaca que a Atenção Primária à Saúde (APS) é de extrema relevância para garantir a primazia da saúde mundial. No mesmo sentido, a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), em 2007, manifestou sua posição de que a APS deve ser uma parte essencial no desenvolvimento dos sistemas de saúde e que ela é a melhor abordagem para alcançar melhorias sustentáveis e equitativas na saúde das populações das Américas[27].

Diante do exposto, enquanto os serviços de atenção básica devem se distribuir o mais amplamente possível no território nacional, de modo a abranger o maior quantitativo da população, os especializados obedecem a

25 GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; NORONHA, José Carvalho de; CARVALHO, Antonio Ivo de. **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. 2. ed. rev. e amp.

26 A atenção primária é a porta de entrada do SUS, porém há também os serviços de urgência e emergência (principalmente UPAs) que também funcionam como tal.

27 BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Saúde da Família. **Carteira de serviços da Atenção Primária à Saúde (CaSAPS)**: versão profissionais de saúde e gestores. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. 83 p.

uma lógica de distribuição geográfica mais concentrada, possuindo maior densidade tecnológica.

2.1. Ministério Público e a efetividade das políticas públicas de saúde

No Brasil, o Ministério Público (MP) adquiriu um papel fundamental na defesa dos interesses públicos e sociais com o Código de Processo Civil de 1973, sendo consolidado pela Constituição Federal de 1988, que o definiu como instituição essencial à ordem jurídica e à defesa dos direitos sociais. A evolução de suas funções ocorreu com marcos, como a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 7.347/1985, que regulamentou a ação civil pública, e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que ampliou o objeto da ação civil pública e, consequentemente, ampliou o escopo desta ação[28].

Todavia, enquanto novas responsabilidades são atribuídas aos membros do Ministério Público, começam também as exigências por respostas à sociedade. Isso porque, a partir do final da década de 90, observou-se um aumento de volume de demandas para o MP, o que amplificou as dificuldades em atender adequadamente à sociedade, resultando em uma crise de efetividade. Esse contexto gerou desafios e críticas internas, as quais emergiram em busca de novos caminhos e novas ideias[29].

Para responder às novas demandas, o Ministério Público brasileiro precisou se reestruturar internamente e buscar conhecimentos além do Direito posto. Isso levou a algumas mudanças estruturais, como a inclusão de equipes multiprofissionais, em áreas como serviço social, psicologia, gestão hospitalar etc. Nesse sentido, os imperativos constitucionais e o aumento das demandas de saúde exigiram, até antes das equipes técnicas,

28 RODRIGUES, Rayane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. **Revista Direito GV**, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 01-32, 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172202231>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/CrZt3NtJHg8WCpjkBJ8Cf4C/?lang=pt>. Acesso em: 1º maio 2023.

29 BARROS, Regina Célia Cardoso de Melo. **Ministério Público e Defesa da Saúde**: estudo sobre os núcleos ampliados de saúde da família e atenção básica. 2019. 97 f. Dissertação(Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/29238/1/Ministeriopublicodefesa_Barros_2019.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

a imperiosa criação de promotorias especializadas e um maior envolvimento dos membros do MP com o Sistema Único de Saúde para uma melhor compreensão do tema multidisciplinar, como as Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde e Centros de Apoio Operacional na área.

Ademais, a nova estrutura institucional do Ministério Público implementada pela Constituição Federal de 1988, junto à falta de efetividade do direito à saúde por gestores, levam a uma crescente atuação do MP na área da saúde. Tanto no âmbito judicial quanto fora dele (extrajudicial), o MP brasileiro tem desempenhado um papel importante nas discussões sobre a organização do SUS e a prestação de serviços de saúde. Dessa forma, o *Parquet* tem sido um agente no processo de juridicização e judicialização das políticas de saúde. Conforme Andrade, Milagres e Oliveira[30], a juridicização envolve a análise das relações sociais e a mediação de conflitos sob uma perspectiva jurídica, enquanto a judicialização refere-se ao uso de ações judiciais para garantir a efetividade do direito à saúde.

Percebe-se, da compreensão de sua evolução institucional, a incorporação de instrumentos extrajudiciais para a atuação do agente ministerial pela Lei nº 7.347/1985, como o inquérito civil (artigo 8º, parágrafo 1º) e o compromisso de ajustamento de conduta (artigo 5º, parágrafo 6º). Esses mecanismos foram fortalecidos pela Constituição de 1988 e outras leis que ampliaram as possibilidades de atuação do MP. Cita-se a Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional), a Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), bem como as leis estaduais do MPRN, como a Lei Complementar Estadual nº 742/2023 e a Lei Complementar Estadual n° 141/1996.

Tal avanço proporciona uma discussão importante sobre a atual identidade institucional do Ministério Público brasileiro, surgindo a indagação sobre qual o modelo de instituição que, tanto na área de saúde pública como outras, pode proporcionar melhores resultados sociais e proteção mais digna aos direitos fundamentais como a saúde.

30 ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira; OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Ministério Público e Políticas de Saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.15, n. 3, p. 142-161, nov. 2014/fev. 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/268313260>. Acesso em: 22 set. 2024.

De acordo com Marcelo Pedroso Goulart[31], o Ministério Público possui dois modelos de atuação distintos: o demandista e o resolutivo. O primeiro prioriza a via judicial, utilizando a ação civil pública para transferir ao Judiciário a responsabilidade de solucionar conflitos sociais. Já o modelo resolutivo foca na mediação extrajudicial (soluções sociomediadoras), permitindo que o MP atue mais diretamente na resolução de problemas, sem necessariamente recorrer à Justiça. Essa diferenciação impacta significativamente a forma como a instituição desempenha seu papel na garantia dos direitos fundamentais.

Há, contudo, muita incompreensão sobre o que significa, efetivamente, um Ministério Público Resolutivo. É um equívoco associar resolutividade com atuação extrajudicial coletiva do *Parquet*. Essa mensagem é perigosa, pois parece que a expressão representa apenas parte da instituição ministerial, quando simboliza uma nova identidade institucional para o Ministério Público brasileiro como um todo.

Em todas as suas faces de atuação, os membros do Ministério Público comprometidos com a resolutividade são aqueles que se comportam como autênticos agentes de transformação social, tanto judicial como extrajudicial, agindo de modo mais horizontal, rente à realidade, sempre com o foco na solução de problemas, como acontece no caso da defesa da saúde pública, sendo a atuação extrajudicial apenas a preferencial[32_33].

Diante do exposto, no modelo resolutivo, o MP adota estratégias inovadoras para promover soluções mais ágeis e eficazes aos problemas, recomendando medidas corretivas ou firmando acordos com os responsáveis. Dessa forma, busca-se garantir a efetivação dos direitos sem depender, necessariamente, da morosidade do Judiciário. No contexto da saúde pública, esse modelo permite uma atuação das promotorias de defesa da saúde, com o apoio dos CAOPs, para a melhoria do atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS).

31 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *In*: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. p. 219.

32 LONGO, Analú Librelato; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Ministério Público Resolutivo, negociação e (in) disponibilidade dos direitos na tutela coletiva. *In:* **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público:** coletânea especial do fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva, vol. 8. Brasília: CNMP, 2023. p. 284-285.

33 Na mesma linha de que a ideia de Ministério Público Resolutivo está fundada na efetiva solução do problema, tanto no âmbito judicial ou extrajudicial (esta é preferencial), tem-se a Resolução nº 54/2017 – CNMP, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Chega-se, portanto, no momento de destacar uma atuação coordenada e resolutiva do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, com foco na atenção básica de saúde: o "Projeto SUStentando a Atenção Primária", que passa a ser estudado.

3. O CAOP SAÚDE E O "PROJETO SUSTENTANDO A ATENÇÃO PRIMÁRIA": O ESTADO DA ARTE DO PROBLEMA ESTRUTURAL DIANTE DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MPRN

A efetivação dos direitos individuais e sociais por meio de políticas públicas exige conhecimentos que vão além do campo jurídico, o que requer uma abordagem multidisciplinar. Um Promotor de Justiça não pode assegurar o bom funcionamento dos sistemas públicos de saúde sem o suporte de especialistas de outras áreas. É nesse contexto, justamente com foco no campo extrajudicial e no suporte técnico aos agentes ministeriais, que se insere o trabalho realizado pela equipe do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CAOP Saúde) do Ministério Público do Rio Grande do Norte.

O CAOP Saúde, órgão auxiliar do MPRN, tem como função fornecer apoio técnico-jurídico não vinculativo às Promotorias de Justiça, promovendo articulação interinstitucional, distribuindo materiais técnicos, realizando vistorias e desenvolvendo projetos estratégicos na área da saúde. Criado pela Lei Complementar Estadual nº 471/2012, que alterou a Lei Complementar Estadual nº 141/1996 (Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público), é composto por uma equipe multidisciplinar de assistentes sociais, psicólogos, enfermeiros, administradores hospitalares, assessores jurídicos e estagiários[34].

De acordo com o art. 81 da Lei Orgânica do Ministério Público Estadual, definem-se Centros de Apoio Operacional como órgãos auxiliares da atividade funcional do MP, que, entre outras atribuições, devem: monitorar as políticas nacionais e estaduais relacionadas às suas áreas de atuação, oferecer suporte aos órgãos de execução do Ministério Público na condução de inquéritos civis ou na elaboração de medidas processuais,

34 MPRN - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Saúde**. [ca. 2023]. Disponível em: <https://www.mprn.mp.br/paginas/areas-de-atuacao/saude/>. Acesso em: 17 out. 2024.

além de fornecer orientações técnico-jurídicas, de caráter não vinculativo, aos órgãos associados à sua atividade. O Centro de Apoio também auxilia promotores na organização de reuniões e audiências públicas com gestores municipais, sempre com o objetivo de garantir a efetivação do direito à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Embora tenha papel essencial no fortalecimento da política pública de saúde, uma das principais dificuldades enfrentadas pelo CAOP Saúde é estimular promotorias a focar em demandas coletivas, evitando soluções pontuais e ineficazes para problemas estruturais[35]. Promotorias especializadas têm maior tendência a atuar coletivamente, garantindo maior alcance e impacto positivo na sociedade. Sobre isso, um primeiro ponto a se considerar é que o Centro de Apoio não atende nenhuma demanda individual de saúde, de modo que sua atuação é centrada na saúde pública. Portanto, seu trabalho envolve questões que impactam diretamente a coletividade, não apenas um indivíduo isolado.

Outro ponto a se considerar é que, como bem observado acima, o CAOP Saúde vem preencher a lacuna de conhecimento técnico sobre saúde, por meio da especialização dos profissionais e das visitas técnicas e relatórios minuciosos sobre a problemática, tornando a atuação do Promotor de Justiça mais assertiva, estando diretamente relacionado a uma eficiente garantia do direito à saúde pública para a população local. Entretanto, nem todas as promotorias ligadas às demandas de saúde buscam o apoio do CAOP Saúde, algumas ainda apostando no modelo de atuação individual, aparentemente mais singelo, mas menos resolutivo, pois traz consequências desestruturais para a política[36].

Barros[37] destaca o valor da atuação extrajudicial do *Parquet*, que visa promover, de maneira mais rápida, eficaz e eficiente as adequações do

35 A primeira atitude que deve ser tomada pelo membro do *Parquet* e do sistema de justiça, pelo pensamento sistêmico, é não ser atraído pelo canto da sereia, de modo a propor ações individuais que desorganizem a política pública (atuação desestrutural). É preciso perceber que a via estrutural é o caminho legítimo, democrático e seguro para o alcance de resultados sociais significativos diante do problema complexo.

36 Pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, que traça o panorama da tutela coletiva no Brasil, identificou que, mesmo nas ações civis públicas, tem havido uma fuga para tutela de direitos individuais, desnaturando a razão de ser da tutela coletiva (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sumário executivo justiça pesquisa – direitos e garantias fundamentais – ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2017. p. 11).

37 BARROS, Regina Célia Cardoso de Melo. **Ministério Público e Defesa da Saúde**: estudo sobre os núcleos ampliados de saúde da família e atenção básica. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/29238/1/Ministeriopublicodefesa_Bar-

poder público aos níveis desejáveis de qualidade na prestação de serviços. Nesse contexto, o CAOP Saúde desempenha um papel central, auxiliando as promotorias de saúde e priorizando iniciativas que melhorem a qualidade e o acesso aos serviços de saúde, sem recorrer ao Poder Judiciário. Por exemplo, as audiências públicas e reuniões com gestores, usuários, profissionais e promotores são exemplos dessa abordagem extrajudicial do CAOP, que demanda um perfil mediador e um apoio de equipes multiprofissionais especializadas no Sistema Único de Saúde (SUS).

3.1 Projeto SUStentando a Atenção Primária

Diante do exposto, considerando que a implementação e a melhoria dos serviços de saúde envolvem soluções complexas, o projeto "SUStentando a Atenção Primária" foi concebido com foco em um Ministério Público atuante e resolutivo. Com isso, o objetivo foi alcançar resultados de impacto social significativo[38].

Metodologicamente, o projeto seguiu alguns passos importantes, valendo destacar os seguintes pontos: I) definição dos municípios participantes do projeto; II) mobilização e socialização do projeto com os Promotores de Justiça; III) diagnóstico da atenção básica; IV) elaboração de plano de medidas; V) acompanhamento e apoio constante; e, enfim, VI) avaliação e conclusão das ações do projeto.

Em primeiro lugar, os municípios foram selecionados com base em 10 indicadores, definidos pelo método de estatística conhecido como *Quartil*, por meio dos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/2010) e do Comitê Estadual de Mortalidade Materna do Rio Grande do Norte, que incluem: renda per capita; percentual de jovens entre 15 e 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis; mortalidade infantil e materna; taxa de analfabetismo para pessoas com 15 anos ou mais; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); percentual de acesso inadequado à água e saneamento básico; expectativa de vida ao nascer; taxa de desocupação para pessoas com 18 anos ou mais; e

ros_2019.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

38 MORENO, Rosane Cristina Pessoa. SUStentando a Atenção Primária: uma experiência de resolutividade na defesa da saúde. **CNPM**, *[S.l]*, p. 1-10, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/COI-2024/Biblioteca_Digital/MPAC/Artigo1MPRN.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

percentual de pessoas com 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em trabalho informal[39].

Com as comarcas e municípios definidos para inclusão no projeto, o passo seguinte foi promover sua organização em três grupos ou três etapas. O primeiro grupo inclui os municípios das comarcas de Tangará, João Câmara e São Tomé; o segundo grupo abrange os municípios das comarcas de São Bento do Norte, Santo Antônio e Canguaretama; e o terceiro grupo inclui os municípios das comarcas de Santa Cruz (1ª PmJ), Monte Alegre (2ª PmJ), Assú (3ª PmJ) e Macaíba (4ª PmJ). A divisão foi necessária para equilibrar os recursos disponíveis, especialmente os humanos, de modo que o trabalho com o segundo grupo só começou após a conclusão do diagnóstico da atenção básica na saúde do primeiro grupo, e o mesmo ocorreu com o terceiro grupo[40].

Após a fase inicial, ocorreram reuniões para mobilizar e compartilhar o projeto com os Promotores de Justiça das comarcas envolvidas, tendo todos concordado em aderir à iniciativa. Em seguida, a equipe técnica do CAOP Saúde realizou vistorias nas unidades básicas de saúde dos municípios participantes, avaliando infraestrutura, recursos humanos, serviços oferecidos, equipamentos e necessidades de capacitação, seguindo um *checklist* baseado nas diretrizes do Ministério da Saúde. Além disso, foram visitados os Conselhos Municipais de Saúde, destacando a relevância do controle social na efetivação do direito à saúde[41].

Com base nas vistorias, foram elaborados 33 Planos de Medidas (para cada Município), recomendando ações para corrigir as irregularidades encontradas. Ademais, os Promotores de Justiça instauraram procedimentos administrativos para acompanhar o projeto no âmbito local e agendaram audiências com os prefeitos e secretários municipais de saúde.

Conforme Moreno[42], tem-se, como primeira diligência, após abertura do procedimento administrativo, a audiência com o gestor de saúde com a apresentação dos relatórios de vistoria e do Plano de Medidas à gestão municipal. O objetivo era fortalecer a atenção primária à saúde sem

39 *Idem*, p.5.

40 *Ibid.*, p.5.

41 *Ibid.*, p.6.

42 *Ibid.*, p. 6.

culpabilizar o gestor, mas buscando soluções em conjunto, considerando as limitações do Município. A negociação foi a principal ferramenta usada, e os prazos foram definidos para que as adequações fossem implementadas.

Assim, o Ministério Público, com o apoio do CAOP Saúde, seguiu com a tramitação dos procedimentos administrativos, requisitando documentos dos municípios para comprovar o cumprimento das ações pactuadas. Após o fim dos prazos estabelecidos, a equipe técnica do CAOP Saúde retornou aos municípios para realizar novas vistorias e verificar o cumprimento das medidas acordadas. Uma vez confirmada a execução das ações previstas no Plano de Medidas, o procedimento administrativo é encerrado com o seu arquivamento.

É necessário reforçar que os resultados do projeto dependem diretamente da aceitação e compromisso dos gestores de saúde. Com relação à percepção dos gestores de saúde sobre a atuação do CAOP Saúde e das Promotorias de Justiça de Saúde, muitos deles admitiram que, no começo, diante da presença do Ministério Público, tinham receio que houvesse fiscalização. Foi perceptível aos que participaram da iniciativa a mudança de perspectiva ao final, quando se vê que a proposta realmente é a solução consensual, a abertura para o diálogo com a gestão, o que gerou, mais do que adesão, sensação de pertencimento e construção coletiva. Este foi um dos grandes segredos para os vários resultados. Se não houvesse consenso real, não teria tanto resultado. Às vezes, não é questão de recurso público, mas do interesse do gestor.

Em síntese, durante a execução do programa, seguiram-se as seguintes etapas de ações (FIGURA 1):

Figura 1: Fases do Projeto SUStentando à Atenção Primária

Fonte: Autores (2024)

3.2. Resultados quantitativos e qualitativos do projeto

Das 33 cidades participantes, o projeto já foi encerrado em 22 municípios. Em relação às demais, todas as 11 cidades restantes já estão bem encaminhadas em processo de conferência se as cláusulas firmadas no TAC realmente foram cumpridas pelos gestores, o que já significa avaliação do cumprimento e a certeza de medidas tomadas.

De outro modo, em dois municípios específicos foi necessário ajuizar uma ação civil pública. No primeiro caso, isso ocorreu porque os gestores se recusaram a firmar um acordo; no segundo, devido à omissão do município em cumprir as obrigações acordadas[43].

Em relação aos municípios pertencentes à terceira etapa, a equipe técnica do CAOP Saúde já realizou novas visitas em alguns deles para verificar o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta. No entanto, ainda existem pendências que exigem acompanhamento das ações tomadas pelos gestores. Mesmo assim, já é possível observar melhorias

43 MORENO, *op. cit.*, p.7.

concretas na rede de atenção primária à saúde das cidades envolvidas, beneficiando diretamente 148.462 pessoas em todo o Estado do Rio Grande do Norte[44].

As principais desconformidades a ensejar a celebração dos Termos de Ajustamento de Condutas nos municípios foram, na ordem decrescente: aquisição de equipamento necessário ao atendimento de urgência e emergência de baixa complexidade; informatização das unidades de saúde (computador, internet e impressora); aquisição ou destinação de veículo exclusivo às equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF); aquisição de equipamentos e/ou mobiliários à prestação dos serviços na atenção primária; e a regularização do transporte sanitário[45].

Em relação aos equipamentos e materiais, 18 municípios se comprometeram a corrigir problemas nesse aspecto, representando 81% do universo analisado. Alguns municípios identificaram mais de uma questão a ser resolvida, resultando na inclusão de 29 cláusulas. Dessas, 23 foram integralmente cumpridas (79%), 4 parcialmente atendidas (14%) e 2 permaneceram sem atendimento (7%)[46].

Quanto aos efeitos qualitativos do projeto, observa-se: (i) a promoção de um atendimento direcionado à coletividade, em detrimento de demandas individuais isoladas; (ii) celeridade na resolução de deficiências nos serviços de saúde dos municípios abrangidos; e (iii) o fortalecimento da política pública de saúde. Explica-se.

De acordo com o panorama da Tutela Coletiva no Brasil[47], publicado pelo CNJ em 2021, o Ministério Público estrategicamente tem se utilizado de ações civis públicas para a defesa de direitos individuais homogêneos e, até mesmo, de direitos individuais. A pesquisa revelou que, no âmbito da saúde, observa-se que o MP atua predominantemente na resolução de demandas específicas e pontuais. Não foram encontradas, nessa análise do CNJ, ações que buscassem promover reformas estruturais na política

44 *Ibid.*, p. 7.

45 *Ibid.*, p. 8.

46 *Ibid.*, p. 8.

47 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. [S.l]: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2017. 30 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/356/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Sum%c3%a1rio%20Executivo%20-%20Direitod%20e%20Garantias%20Fundamentais-A%c3%a7%c3%b5es%20coletivas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

pública, como a inclusão geral de medicamentos, insumos ou serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse sentido, quando a Promotoria de Justiça ajuíza uma ação civil pública com o fim de atender um indivíduo específico, ela deixa de lado uma série de pessoas que também sofrem pela falha no serviço público de saúde. Ou seja, com frequência, essa estratégia processual desvirtua os objetivos da ação coletiva, quais sejam: permitir que grupos afetados questionem violações de direitos praticadas por agentes públicos e promover soluções para questões transindividuais, com o respaldo de atores estatais legitimados[48].

Destarte, os dados obtidos por meio de levantamento com magistrados reforçam a percepção de lentidão no trâmite processual: 81,7% dos entrevistados admitiram que as ações coletivas apresentam maior complexidade em sua tramitação e julgamento, em comparação com as ações individuais. Essa complexidade pode, em parte, justificar a demora e a aparente "ineficiência" do Judiciário na resolução dessas demandas[49].

Por sua vez, quando questionado aos juízes sobre a diferença de sucesso de ações individuais e ações coletivas que abordam políticas públicas: 62,4% dos magistrados ouvidos responderam que as ações individuais são mais vitoriosas que as ações coletivas[50]. Assim, o insucesso pode estar diretamente relacionado à dificuldade inerente ao processamento das ações coletivas, conforme destacado pela maioria dos magistrados consultados.

Quando as decisões judiciais dizem respeito a políticas públicas, o cenário torna-se ainda mais desafiador: 80,1% dos magistrados entrevistados afirmaram que a estrutura disponível é inadequada para monitorar a implementação dessas decisões. Dessa forma, considerando que as ações coletivas lidam frequentemente com políticas públicas, sua execução enfrenta obstáculos significativos[51].

Se uma das dificuldades apontadas pela pesquisa CNJ foi no cumprimento das decisões envolvendo políticas públicas por parte do

48 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *op. cit.,* p. 13.

49 *Ibid.,* p. 20.

50 *Ibid*., p.16.

51 *Ibid.*, p.23.

poder público, especialmente em cenários marcados por crises econômicas e limitações orçamentárias, essa situação revela uma fragilidade adicional do Ministério Público "que é o fato de que vitórias judiciais nem sempre significam a resolução dos conflitos coletivos, em função do descumprimento das decisões pelo próprio Estado"[52].

Nesse cenário, insere-se a resolução extrajudicial das ineficiências e limitações da gestão do SUS por meio de programas estratégicos como o "SUStentando a atenção primária". A grande verdade é que as soluções negociadas por técnicas de negociação, realizadas antes da judicialização, representam a alternativa mais eficaz para resolver conflitos coletivos complexos, como os da saúde pública.

Por esse motivo, conforme as diretrizes do CAOP Saúde, a propositura de ações civis públicas é raramente considerada a "primeira escolha". Em vez disso, há uma preferência por mecanismos extrajudiciais, como as audiências com gestores de saúde e os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

CONCLUSÃO

Diante do exposto, a pesquisa visou analisar uma experiência de resolutividade do problema da judicialização da saúde pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande (MPRN), com auxílio do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde, por meio de projeto de iniciativa do centro, nomeado como "SUStentando a Atenção Primária". Essa análise foi desenvolvida por pesquisa bibliográfica e documental, assim como por observação do trabalho desenvolvido pelo CAOP Saúde.

De início, observou-se que a judicialização da saúde pública é uma estratégia positiva de garantia do acesso ao Sistema Único de Saúde, mas que, diante da alta demanda, está se tornando ineficaz e obsoleta. Isso porque as ações judiciais voltadas ao fornecimento de serviços ofertados no SUS são predominantemente de natureza individual, ou seja, em vez de ser um método que solucione os problemas e falhas da saúde pública como

52 *Ibid*., p. 25.

um todo, abarcando a coletividade, individualiza os resultados alcançados para um grupo que judicializa.

Portanto, a desjudicialização indica uma transformação necessária da própria sociedade e das instituições públicas envolvidas, pois focar apenas em demandas judiciais ignora a dimensão coletiva do direito à saúde e reforça o impacto das ações individuais na redistribuição de recursos, que pode prejudicar toda a população. Assim, a solução está na implementação de reformas estruturais que garantam políticas públicas abrangentes e eficazes.

Cientes da problemática, verificou-se que a atuação do Ministério Público na defesa da saúde é recente, ganhando relevância apenas com a Constituição Federal de 1988, que atribuiu novas responsabilidades a essa instituição e garantiu seu papel como defensor dos direitos fundamentais. Diante disso, torna-se necessária uma reestruturação do MP para que possa responder adequadamente às demandas surgidas na sociedade pós-Constituição, já que os profissionais do direito, sozinhos, não conseguem lidar com as solicitações e necessidades cada vez mais complexas da população.

Entre essas novas demandas está a necessidade de colaborar com os gestores de saúde para a implementação de políticas públicas, sem que o MP assuma a responsabilidade de elaborá-las ou executá-las. Nesse cenário, o Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) está em processo de construção de uma proposta institucional que reafirme seu compromisso com o fortalecimento das políticas públicas, especialmente na área da saúde, por exemplo, com a potencialização de promotorias especializadas na área e dos Centros de Apoios às Promotorias (CAOPs).

Isso porque a concretização dos direitos sociais por meio de políticas públicas demanda conhecimentos que transcendem o campo jurídico, exigindo uma abordagem multidisciplinar. Um Promotor de Justiça não pode garantir o funcionamento eficaz do sistema público de saúde sem o apoio de especialistas de diferentes áreas. Portanto, o CAOP Saúde contribui para suprir a falta de conhecimento técnico em saúde, oferecendo visitas técnicas e relatórios detalhados que tornam a atuação dos promotores de justiça mais eficaz na garantia do direito à saúde.

Com base nos estudos analisados que tratam da atuação do Ministério Público na defesa da Saúde Pública, constatou-se que o MP utiliza ações civis públicas para defender direitos individuais homogêneos e individuais, com foco predominante em demandas específicas e pontuais na área da saúde, sendo raras as iniciativas voltadas a reformas estruturais nas políticas públicas, como a inclusão ampla de medicamentos, insumos ou serviços no SUS.

Ressaltou-se também que a atenção básica é de extrema relevância para garantir a primazia da saúde mundial, sendo a melhor abordagem para alcançar melhorias sustentáveis e equitativas na saúde das populações. Desse modo, com o apoio do CAOP Saúde às promotorias, por meio do projeto estratégico "SUStentando a Atenção Primária", ocorreu a tentativa de aproximação com a gestão municipal de saúde, a fim de solucionar falhas na prestação dos serviços da atenção primária. Entretanto, reforçou-se que nem toda promotoria procura o suporte técnico do Centro de Apoio, variando conforme o perfil de atuação de cada unidade.

A atuação extrajudicial, como a que ocorreu no Projeto SUStentando, é mais célere e eficiente em comparação aos processos judiciais, permitindo que gestores assumam compromissos que resultam em soluções rápidas e concretas aos problemas elencados, como a conclusão de obras paradas. Isso porque as ações coletivas apresentam maior complexidade em sua tramitação e julgamento, em comparação com as ações individuais. Deste modo, as audiências públicas e reuniões com gestores, usuários e profissionais são exemplos dessa abordagem extrajudicial realizada durante o projeto, o que ofereceu maior segurança e agilidade para a população.

De mais a mais, as informações coletadas durante a execução do trabalho também permitiram identificar os principais pontos positivos do trabalho extrajudicial do MPRN, por meio do projeto estratégico "SUStentando a Atenção Primária": a) resolução de fragilidades sem precisar recorrer à justiça; b) celeridade na resolução de problemáticas envolvendo a atenção básica de saúde, visto que se obtém acordos diretamente com o gestor de saúde, que se compromete a consertar a falha no serviço num período estipulado; c) fortalecimento da atenção primária à saúde, pela concretização de políticas públicas.

Do ponto de vista dos resultados quantitativos, tem-se que, das 33 (trinta e três) cidades participantes, o projeto já foi encerrado em 22 (vinte e duas), das quais já se identificaram benefícios a 148.462 pessoas. O impacto positivo do projeto nos municípios contemplados é evidente, destacando-se que a principal irregularidade que motivou a formalização dos Termos de Ajustamento de Conduta nos municípios analisados foi a necessidade de aquisição de equipamentos essenciais para o atendimento de urgência e emergência de baixa complexidade. Essa problemática foi integralmente resolvida em 79% das localidades, parcialmente solucionada em 14% e permaneceu sem solução em 7%. No mais, do total, apenas em dois municípios foi necessário ajuizar uma ação civil pública.

Por fim, este estudo buscou trazer à tona um tema ainda pouco abordado no campo do direito à saúde pública. As pesquisas que exploram a atuação do Ministério Público no contexto da Política Pública de Saúde e da Atenção Básica são escassas, representando um desafio refletir sobre essa área de atuação. Isso evidencia a necessidade de aprofundar a discussão por meio de novas pesquisas e do debate tanto no âmbito acadêmico quanto no próprio Ministério Público.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira; OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Ministério Público e Políticas de Saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.15, n. 3, p. 142-161, nov. 2014/fev. 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/268313260>. Acesso em: 22 set. 2024.

ANDRADE, Nayla Rochele Nogueira de; NUNES, Carlos Francisco Oliveira; FERREIRA, Anderson Fuentes; ARAÚJO, Carmem E. Leitão; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SILVA, José Alexandre Menezes da; ARAÚJO FILHO, Francisco José de; FREIRE, Patrícia de Sá; RAMOS JUNIOR, Alberto Novaes. Judicialização do direito à saúde com foco em doenças tropicais negligenciadas: dimensões e desafios no estado do Piauí, Nordeste do Brasil, 2000-2020. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 7-22, jan. 2023. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232023281.06402022>.

ARENHART, Sérgio Cruz. DECISÕES ESTRUTURAIS NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO. **Revistas dos Tribunais**, [S.L], v. 225, p. 389-410, 08 out. 2013. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 1º maio 2023.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BARROS, Regina Célia Cardoso de Melo. **Ministério Público e Defesa da Saúde**: estudo sobre os núcleos ampliados de saúde da família e atenção básica. 2019. 97 f. Dissertação(Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/29238/1/Ministeriopublicodefesa_Barros_2019.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. 576 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de Relação 342/2018 - Plenário nº 009.253/2015-7. Relator: Ministro Bruno Dantas. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Saúde da Família. **Carteira de serviços da Atenção Primária à Saúde (CaSAPS)**: versão profissionais de saúde e gestores. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. 83 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. [S.l]: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2017. 30 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/356/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Sum%c3%a1rio%20Executivo%20-%20Direitod%20e%20Garantias%20Fundamentais-A%c3%a7%c3%b5es%20coletivas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel da Judicialização da Saúde**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça (CNJ). 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>. Acesso em: 2 nov. 2024.

GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; NORONHA, José Carvalho de; CARVALHO, Antonio Ivo de. **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *In*: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

LONGO, Analú Librelato; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Ministério Público Resolutivo, negociação e (in)disponibilidade dos direitos na tutela coletiva. *In:* **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público:** coletânea especial do fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva, vol. 8. Brasília: CNMP, 2023.

MOREIRA JÚNIOR, José Nilton. **A Dispensação de medicamentos e o planejamento de medidas estruturantes**: um estudo à luz de experiências da Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (SESAP/RN). 2023. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

MORENO, Rosane Cristina Pessoa. SUStentando a Atenção Primária: uma experiência de resolutividade na defesa da saúde. **CNPM**, *[S.l]*, p. 1-10, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/COI-2024/Biblioteca_Digital/MPAC/Artigo1MPRN.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

MPRN - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Projeto "SUStentando a Atenção Primária"**. 2023. Disponível em: <https://www.mprn.mp.br/paginas/portfolio-de-projetos/projeto-sustentando-a-atencao-primaria/>. Acesso em: 17 out. 2024.

MPRN - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Saúde**. [ca. 2023]. Disponível em: <https://www.mprn.mp.br/paginas/areas-de-atuacao/saude/>. Acesso em: 17 out. 2024.

OLIVEIRA, Yonara Monique da Costa; BRAGA, Bárbara Suellen Fonseca; FARIAS, Andrezza Duarte; VASCONCELOS, Cipriano Maiade; FERREIRA, Maria Angela Fernandes. Judicialização no acesso a medicamentos: análise das demandas judiciais no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Natal, v. 37, n. 1, p. 1-14, 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar Estadual nº 471, de 19 de julho de 2012**. Estabelece a criação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-471-2012-rio-grande-do-norte-altera-a-lei-complementar-n-141-de-9-de-fevereiro-de-1996-para-estabelecer-a-criacao-do-centro-de-apoio-operacional-as-promotorias-de-justica-de-defesa-da-saude-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 9 abr. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar Estadual nº 141, de 09 de fevereiro de 1996**. Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/CALJ_-_LO_MPs/MPRN._LC_141.1996.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2018.

RODRIGUES, Rayane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. **Revista Direito GV**, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 01-32, 2022. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172202231. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/CrZt3NtJHg8WCpjkBJ8Cf4C/?lang=pt>. Acesso em: 1º maio 2023.

DOLO ESPECÍFICO NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DOS §§ 1º E 2º DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/1992

SPECIFIC INTENT IN ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: ANALYSIS OF §§ 1 AND 2 OF ARTICLE 11 OF LAW Nº 8,429/1992

Valério Moreira de Santana
Bacharel em Direito pela UPIS e Especialista em Direito Penal Econômico pela PUC-Minas. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Titular da 1ª Promotoria de Justiça de Caraguatatuba.
E-mail: valeriosantana@mpsp.mp.br

Recebido em: 05/04/2025 | Aprovado em: 23/07/2025

Resumo: O presente trabalho busca compreender os reflexos trazidos pela inclusão do § 2º ao art. 11 da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021, a fim de confirmar se tal dispositivo efetivamente passou a exigir a demonstração do denominado dolo específico a todos os atos de improbidade administrativa tipificados no ordenamento jurídico brasileiro. A pesquisa baseou-se no estudo doutrinário e jurisprudencial, com premissas oriundas das bases da responsabilização subjetiva presente nas ciências criminais. Conclui-se que, embora respeitadas vozes defendam o contrário, não há exigência genérica e abstrata de comprovação de dolo específico para os atos de improbidade administrativa, realidade que não foi alterada pelo § 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021.

Palavras-chave: improbidade administrativa, dolo específico, beneficiamento próprio ou de terceiros, Lei nº 14.230/2021; § 2º, art. 11, Lei nº 8.429/1992.

Abstract: *This paper aims to understand the effects of the inclusion of paragraph 2 in Article 11 of Law No. 8,429/1992, introduced by Law No. 14,230/2021, in order to determine whether such provision effectively established a general requirement to prove the so-called specific intent (dolo específico) in all acts of administrative misconduct typified under Brazilian law. The research was grounded in doctrinal and jurisprudential analysis, based on the principles of subjective liability derived*

from criminal law. The conclusion reached is that, although respected scholars argue otherwise, there is no general or abstract requirement to prove specific intent in cases of administrative misconduct—a legal reality that was not altered by paragraph 2 of Article 11 of Law nº 8,429/1992, as amended by Law nº 14,230/2021.

Keywords: *administrative improbity; specific intent; self-benefit or benefit of third parties; Law No. 14.230/2021; § 2, Article 11, Law No. 8.429/1992.*

Sumário: Introdução; 1. A improbidade administrativa e sua repressão constitucional; 2. O dolo na caracterização da improbidade administrativa; 2.1. A concepção de dolo nas ciências criminais; 2.2. O dolo genérico e os atos de improbidade administrativa; 2.3. Dolo específico e os atos de improbidade administrativa; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o combate à corrupção ganhou destaque no noticiário nacional, despertando intenso debate não somente entre os operadores do Direito, mas em toda sociedade. O cenário político, influenciado pela ampla divulgação de investigações – que geraram tanto críticas quanto elogios à atuação dos órgãos de controle e do sistema de justiça –, acabou por redesenhar os contornos normativos do enfrentamento da corrupção, resultando em significativas alterações legislativas.

A fiscalização voltada à repressão de atos de corrupção[1] no sistema não penal insere-se, prioritariamente, na apuração de atos de improbidade administrativa, expressamente mencionados na Constituição Federal e regulamentados, principalmente pela Lei nº 8.429/1992, que, por sua vez, foi profundamente modificada no ano de 2021.

Dentre as diversas modificações promovidas na Lei nº 8.429/1992, destaca-se a inclusão de dispositivo que condiciona a caracterização do ato de improbidade à comprovação de que a conduta funcional do agente teve como finalidade obter proveito ou benefício indevido, para si ou para outrem.

Em razão dessa inovação, parte da doutrina passou a defender a necessidade de demonstração do chamado dolo específico para caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa.

1 Adotando-se para este termo, ao menos neste momento introdutório, conceito elástico popularmente empregado pela sociedade para designar desvios de agentes públicos.

Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo, com base no estudo legal, doutrinário e jurisprudencial, analisar se, de fato, mostra-se imprescindível a comprovação de dolo específico para a configuração de todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

1. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA REPRESSÃO CONSTITUCIONAL

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de corrupção encontra-se contido no de improbidade administrativa.

A corrupção caracteriza-se pela obtenção de vantagem indevida para o próprio agente público ou para terceiros, em detrimento da finalidade pública[2]. O Código Penal tipifica o crime de corrupção como a conduta de "solicitar ou receber" vantagem indevida ou "aceitar" promessa de tal vantagem (corrupção passiva) e de "oferecer ou prometer" vantagem indevida (corrupção ativa).

A probidade, por sua vez, ultrapassa a simples vedação de obtenção de vantagem ilícita e se relaciona à noção de honestidade, integridade e boa-fé no exercício da função pública, respaldada por princípios constitucionais e normais gerais do direito[3]. A improbidade administrativa, por se tratar de ilícito não penal, caracteriza-se pela violação a esses princípios e condutas desonestas, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Importa destacar: toda corrupção configura improbidade administrativa, mas nem toda improbidade equivale à corrupção.

A improbidade, juridicamente, possui espectro mais amplo. Por isso, a Constituição Federal, ao tratar da Administração Pública, optou por dispor sobre os efeitos dos atos de improbidade administrativa, e não apenas da corrupção, determinando, em seu art. 37, § 4º, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

2 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade Administrativa.** 8ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014.

3 NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual . 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Traduz-se, portanto, de verdadeiro mandamento constitucional de repressão **à improbidade administrativa.**

A Constituição também reserva espaço à probidade no exercício dos direitos políticos, estabelecendo, no art. 14, § 9º, que a lei complementar disciplinará outras hipóteses de inelegibilidade visando proteger a moralidade, a probidade administrativa e a normalidade das eleições, considerando a vida pregressa do candidato.

Evidencia-se, assim, que a exigência de atuação proba decorre de todo o sistema jurídico, fundado em princípios expressos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e implícitos (supremacia e indisponibilidade do interesse público) previstos no art. 37 da Constituição Federal e normas correlatas.

E não poderia ser diferente.

A busca pela probidade visa à proteção da Administração Pública e, em última análise, da própria sociedade.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho[4], o dever de probidade "É o primeiro e talvez o mais importante dos deveres do administrador público. Sua atuação deve, em qualquer hipótese, pautar-se pelos princípios da honestidade e moralidade".

Se, plano nacional, o constituinte empregou o termo "improbidade administrativa" como mal a ser combatido, no plano internacional, as convenções e tratados utilizam o termo "corrupção" para o fim de abranger condutas que atentam contra a lisura dos agentes públicos.

Diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil reforçam os parâmetros éticos e morais exigidos dos agentes públicos, integrando-se à normatização nacional em prol da probidade.

Em 2000, foi publicado o Decreto nº 3.678, que incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais, concluída em Paris no ano de 1997. Essa norma, em seu Artigo 1º, exige que os Estados-partes adotem medidas para criminalizar atos de corrupção praticados por funcionários públicos estrangeiros.

4 FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo.** 38ª Edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

No ano de 2002, por meio do Decreto nº 4.410, o Brasil internalizou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, datada de 29 de março de 1996. Essa norma estabelece a adoção de medidas preventivas, como a criação de normas de conduta para o exercício adequado das funções públicas, além da instituição de órgãos superiores de controle voltados à prevenção, detecção e punição de práticas corruptas (Artigo III).

Já no ano de 2006, com o Decreto nº 5.687, foi incorporada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003. Seu objetivo é fortalecer as medidas de prevenção e combate à corrupção, por meio da adoção de instrumentos jurídicos, códigos de conduta, criação de órgãos preventivos e medidas administrativas específicas.

Esses tratados compõem um sistema normativo de alcance internacional, irradiando-se sobre a atuação estatal e norteando os órgãos de controle e o sistema de justiça.

No plano infraconstitucional, a principal norma voltada à promoção da probidade e ao combate à corrupção é a Lei nº 8.429/1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que passou por significativas alterações com a edição da Lei nº 14.230/2021.

2. O DOLO NA CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os atos de improbidade administrativa são ilícitos cíveis (em sentido amplo), isto é, ilícitos não penais, inseridos no regime administrativo-constitucional e voltados à repressão de desvios de conduta de agentes estatais.

A principal norma a dispor sobre tais atos é a Lei nº 8.429/1992, a qual estabelece três categorias de improbidade: aquelas que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), as que causam lesão ao erário (art. 10) e as que atentam contra os princípios da administração pública (art.11), fixando sanções específicas.

Segundo Alexandre de Morais[5], a Lei de Improbidade Administrativa objetiva punir a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção.

Não se pode ignorar o caráter sancionador da norma, o que reforça a necessidade de responsabilização subjetiva do agente. Assim, para que se configure ato de improbidade, é imprescindível a demonstração de dolo – ou seja, de consciência e vontade na prática da conduta ilícita, não se compatibilizando o ilícito com a responsabilização objetiva.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, restou expressamente consignado que "aplicam-se ao sistema de improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador" (art. 1º, § 4º).

A alteração mostrou-se coerente com os princípios do Estado Democrático de Direito, uma vez que sanções de natureza pessoal (política ou administrativa) devem ser aplicadas com base na demonstração inequívoca da vontade do agente.

Ocorre que a figura do dolo foi amplamente estudada nas ciências criminais. Tais estudos devem, necessariamente, ser considerados.

O empréstimo do saber criminal ao estudo da Improbidade Administrativa e à análise de dolo não possui o condão de transmudar esse tipo de ilícito cível em infração penal; ao contrário, apenas confere maior rigor científico à aplicação da Lei.

Ademais, não há dúvidas de que o dolo mencionado na Lei de Improbidade Administrativa refere-se àquele objeto de estudo do Direito Penal, uma vez que esta Lei não cria conceitos, tampouco existe aprofundamento teórico acerca de eventual nova espécie de instituto jurídico introduzido pela Lei nº 14.230/2021

2.1. A concepção de dolo nas ciências criminais

O dolo constitui conceito historicamente desenvolvido no âmbito do Direito Penal, cuja dogmática consolidou-se por meio da Teoria Geral do Delito, notadamente a partir da Teoria Finalista da Ação.

5 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

No âmbito da Teoria Geral do Delito, buscou-se compreender o fenômeno criminoso, com ampla análise da conduta humana – pedra angular para ordenação do conceito de crime. Segundo Bitencourt, é por meio do entendimento dos elementos que determinam a relevância penal de uma conduta e das regras que estabelecem sua aplicação que se alcança a condição de exercitar a prática do Direito Penal[6].

No nascedouro das ciências criminais, o fenômeno criminoso era compreendido como decorrência de um movimento corporal produtor de modificação no mundo exterior, com conceito de ação humana puramente naturalístico. Após, sob influência do pensamento filosófico neokantiano, esse fenômeno ganhou nova roupagem, afastando-se do conceito puramente naturalista, de forma a conferir especial relevância à noção de culpabilidade, que ainda era entendida como reprovabilidade da conduta e tinha o dolo e a culpa como seus elementos.

Foi na teoria finalista que a ação humana passou a ser analista sob o ponto de vista ontológico. Nessa fase do pensamento dogmático, o dolo e a culpa migraram para a conduta, deixando de ser compreendidos como elementos da culpabilidade, e se alcançou o entendimento de que a ação humana se refere ao exercício de uma atividade final, isto é, exterioriza um acontecer final, e não causal[7].

Na linha de pensamento lógico-objetiva, identificou-se que o Direito Penal não cria o conceito de conduta, mas o retira do mundo fenomênico dos fatos, que liga os elementos do crime possibilitando sua sistematização[8].

A compreensão, portanto, de que toda ação humana é dirigida a uma finalidade levou à concepção de que o dolo (inserido agora na análise da conduta, e não mais na da culpabilidade) refere-se ao elemento subjetivo da conduta e é formado por consciência e vontade[9].

O próprio Código Penal brasileiro, aproximando-se da teoria finalista em sua reforma de 1984, passou a estabelecer que o crime é doloso

6 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

7 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

8 BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

9 CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral. Vol.1. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

"quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo" (art. 18, inciso I).

Conforme Bittencourt[10]:

> Welzel elaborou o conceito finalista em oposição ao conceito causal de ação, e principalmente à insustentável separação entre vontade e seu conteúdo. Atribui-se à teoria final da ação o mérito de ter superado a taxativa separação dos aspectos objetivos e subjetivos da ação e do próprio injusto, transformando, assim, o injusto naturalístico em injusto pessoal.
>
> (...)
>
> Para Welzel, "ação humana é exercício de atividade final. A ação é, portanto, um acontecer 'final' e não puramente 'causal'. A 'finalidade' ou o caráter final da ação baseia-se em que o homem, graças a seu saber causal, pode prever, dentro de certos limites, as consequências possíveis de sua conduta. Em razão de seu saber causal prévio pode dirigir os diferentes atos de sua atividade de tal forma que oriente o acontecer causal exterior a um fim e assim o determine finalmente".

Nessa linha, Cláudio Brandão[11] ensina que o dolo possui dois elementos, o intelectivo (consciência) e o volitivo (vontade):

> Como dolo é um processo psíquico, para efeito do seu estudo, a consciência deve ser entendida como percepção do mundo exterior.
>
> No dolo, a consciência refere-se à percepção dos elementos objetivos do tipo. Por exemplo, no crime de homicídio (art. 121 do Código Penal que tipifica: "Matar alguém") o sujeito deve ter consciência de que mata uma pessoa humana. Além disso, a consciência também deve abranger o curso causal da conduta, que conduz até a percepção do resultado.
>
> Outro elemento do dolo é, como dito, a vontade.
>
> Só é possível a configuração do segundo elemento do dolo, o volitivo, se o elemento intelectivo estiver configurado. Tomás de Aquino já ensinava que o intelecto tem primazia sobre a vontade, porque se pode representar mentalmente sem querer, mas não se pode querer o que não se representou. Se, por exemplo, o agente nunca

10 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 299.

11 BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

> teve consciência da existência de um país chamado Omã (localizado no nordeste da África), jamais pode ter vontade de ir para lá. A consciência é, portanto, previamente necessária para a existência da vontade.

Os elementos estruturantes do dolo penal são perfeitamente aplicáveis à análise dos atos de improbidade administrativa, uma vez que, repita-se, a Lei nº 8.429/1992, mesmo com a reforma de 2021, não inovou conceitualmente em relação à definição de dolo. Assim, a concepção de dolo como vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito se mostra plenamente compatível com dogmática penal.

Nessa linha, configura-se o ato improbo quando a conduta do agente foi praticada com consciência (percepção das consequências da conduta, de forma a abranger curso causal até determinado resultado) e vontade (elemento intelectivo a orientar a prática desimpedida da conduta) de se alcançar o resultado previsto na lei.

Esse direcionamento foi incluído na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.320/2021, a qual incluiu o § 2º ao art. 1º da LIA, dispondo que se considera dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei.

Fixada a premissa que o dolo do ato de improbidade administrativa demanda análise de consciência e vontade, necessário identificar os demais contornos exigidos para adequada compreensão do referido ilícito, tendo por base os ensinamentos advindos das ciências criminais.

2.2. O dolo genérico e os atos de improbidade administrativa

A técnica penal permite verificar a existência de consciência e vontade na realização de uma conduta típica com base na análise do dolo.

A consciência que se exige do agente deve abranger os elementos da figura típica. Conforme Rogério Greco[12]:

> A consciência, no entanto, não quer dizer que o agente conheça o tipo penal ao qual se amolda sua conduta, pois, conforme esclarecem Bustos Ramírez e Hormazábal, "a exigência do conhecimento se cumpre quando o agente conhece a situação social objetiva, ainda que não saiba que

12 GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Vol.1. 27. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

> essa situação social objetiva se encontra prevista dentro de um tipo penal".

Guilherme de Souza Nucci[13] ensina que o dolo possui como características a abrangência (deve envolver todos os objetivos do tipo), a atualidade (o dolo deve estar presente no momento da ação, não existindo dolo subsequente nem dolo anterior) e a possibilidade de influenciar o resultado (é indispensável que a vontade do agente seja capaz de produzir o evento típico).

Nesse ponto, pertinente observar que, conforme Fernando Galvão[14], o Direito Penal utiliza-se de modelo abstrato de norma proibitiva para o fim de representar genericamente o comportamento humano considerado proibido. Por meio do tipo penal são descritas as possíveis formas de violação do bem jurídico, definindo a matéria de proibição em estrutura indispensável à compressão de seu conteúdo formada por elementos objetivos e subjetivos.

Ensina Galvão (2024) que os elementos objetivos são dados que, constantes da descrição típica, não se referem ao psiquismo do sujeito, mas a características externas da conduta, tais como sujeito ativo, conduta proibida e resultado naturalístico. Os elementos objetivos podem ser meramente descritivos (traduzem de forma clara e simples a exteriorização do comportamento e existem independentemente de qualquer contexto normativo, utilizando-se do verbo para indicar o comportamento proibido) ou normativos (somente podem ser concebidos e compreendidos pela lógica jurídica ou cultural, contendo carga especial de valoração conferida por uma norma jurídica ou uma postura ético-social). Já os elementos subjetivos relacionam-se à intencionalidade do agente, referindo-se a componentes do modelo de comportamento proibido que dizem respeito aos estados e processos anímicos do sujeito, à intenção que move o comportamento humano.

Todos os tipos penais são constituídos por elementos objetivos, mas nem todos possuem elementos subjetivos específicos.

A doutrina, então, passou a classificar o dolo em duas espécies: genérico (vontade livre e consciente de praticar conduta típica, sem

13 NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal.** Vol. 1. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

14 GALVÃO, Fernando. **Direito Penal**: Parte Geral. 17. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

exigência de finalidade específica) e específico (exige, além da consciência e vontade, uma finalidade específica prevista expressamente na norma).

Um exemplo clássico de dolo genérico encontra-se no art. 121 do Código Penal, o qual tipifica o delito de homicídio. Como já indicado por Brandão[15], basta que o agente atue com consciência e vontade de matar alguém, não sendo necessário que o faça com qualquer motivação especial, para se configurar o delito.

Outro exemplo que pode ser citado é o delito de lesão corporal, previsto no art. 129, *caput*, do Código Penal. O tipo não apresenta qualquer finalidade específica para a conduta do agente, bastando a comprovação de que o agente agiu com consciência e vontade de lesionar outrem.

Nesses dois exemplos, o tipo penal é composto unicamente por elementos objetivos, com previsão da conduta proibida, representada pelo verbo, e seu resultado, sem qualquer referência a especial fim de agir do sujeito ativo.

O mesmo raciocínio sistemático deve ser empregado na análise de prática de ato de improbidade administrativa, notadamente porque a Lei de Improbidade Administrativa adota estrutura semelhante à penal em diversos dispositivos, com tipos que descrevem a conduta proibida, os sujeitos ativos e o resultado, sem incluir qualquer finalidade especial de agir.

É o caso do art. 9º, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa:

> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, de função, de emprego ou de atividades nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Essa redação contém apenas elementos objetivos: o resultado (enriquecimento ilícito); a conduta (auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida); o sujeito ativo (agente público).

Essa tipificação formada unicamente por elementos objetivos enfrenta a análise do denominado dolo genérico, isto é, de consciência e vontade.

15 BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral - 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

Em outras palavras, exige-se demonstração de que o agente, ciente de que se encontra no exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade em entidade pública, tem consciência de que sua conduta se mostra apta a lhe proporcionar qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida e, ainda assim, decidiu por praticá-la, de forma desimpedida, concretizando o resultado ilícito.

A mesma tipologia puramente objetiva se observa no *caput* dos arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Confira-se:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Na hipótese do art. 10, a Lei apresenta o resultado da conduta (lesão ao erário) e as formas pelas quais essa lesão pode ser materializar: perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres das entidades públicas.

Já no caso do art. 11, tem-se resultado normativo – e não naturalístico – traduzido no atentado contra os princípios da administração pública, decorrente da ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade.

Em todos esses casos de tipificação puramente objetiva, o que se deve exigir, até mesmo por questão lógica, é o dolo genérico.

Importante observar que, mesmo antes da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, a jurisprudência dos tribunais superiores já perfilhava o entendimento de "para correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença de elemento subjetivo" e "a

configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico"[16].

Não somente o *caput* dos arts. 9º, 10 e 11 é constituído unicamente por elementos objetivos: diversos de seus incisos também o são.

Em seu art. 9º, a Lei de Improbidade Administrativa elenca diversas condutas que acarretam enriquecimento ilícito, utilizando-se de tipologias puramente objetivas formadas pelo núcleo do tipo (verbo) e elemento normativo, sem qualquer indicação do especial fim de agir do agente. A título exemplificativo, cita-se a hipótese do inciso I do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa:

> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, de função, de emprego ou de atividades nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

Nesse caso, a Lei é clara em estabelecer o resultado (enriquecimento ilícito previsto no *caput* do artigo), a conduta (materializada no verbo receber e seu complemento verbal) e elemento normativo (delimitando as circunstâncias do recebimento da vantagem ilícita em relação à atividade do agente público).

Inexiste especial fim de agir na tipologia, devendo-se, portanto, a análise do dolo ser restrita às seguintes constatações: tinha o agente consciência de que estava recebendo qualquer tipo de vantagem econômica de quem tinha interesse direto ou indireto a ser atingindo ou amparado por sua atuação pública? Ainda assim decidiu por receber tal vantagem, de forma desimpedida?

16 Superior Tribunal de Justiça. Resp n. 1.573.026/SE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 17/12/2021.

Nos atos que causam lesão ao erário, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa também apresenta relação de diversas condutas que acarretam esse resultado formadas unicamente por elementos objetivos, sem qualquer indicação de especial fim de agir. Citam-se, a título exemplificativo, os incisos I a VIII, entre outros.

Já em seu art. 11, a Lei de Improbidade Administrativa, ao elencar as condutas que ofendem princípios da administração pública, dispensa a figura do especial fim de agir para as condutas indicadas nos incisos IV, VII, VIII, XI e XII.

Forçoso reconhecer que não se mostra possível exigir a demonstração de especial fim de agir do agente público quando a norma não apresenta qual seria esse especial fim de agir: somente pode se falar em elemento subjetivo específico quando o tipo penal é formado por esse elemento.

Se a tipologia é formada unicamente por elementos objetivos, então o dolo a ser analisado é aquele conhecido por genérico, que demanda exame da consciência e vontade, nos contornos apresentados nas linhas anteriores.

2.3. Dolo específico e os atos de improbidade administrativa

A concepção da finalista da ação humana como dirigida a uma finalidade possibilitou o refinamento de estruturas proibitivas, delimitando o alcance do injusto por intermédio de especial fim de agir inserido expressamente no tipo incriminador – o chamado dolo específico.

Não é demais reforçar que todo o ilícito penal exige a constatação do elemento subjetivo caracterizado pelo dolo (materializado no fato típico), já que decorrente da necessidade de responsabilização subjetiva do agente; mas nem todos possuem em sua estrutura o especial fim de agir (inserido na descrição da conduta proibida, no tipo).

No presente ponto, pois, o dolo específico, isto é, o especial fim de agir expressamente previsto no tipo ao lado de seus elementos objetivos.

Conforme Capez,[17]

17 CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral Vol.1. 28 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

> No elemento subjetivo do tipo, o legislador destaca uma parte do dolo e a insere expressamente no tipo penal. Essa parte é a finalidade especial, a qual pode ou não estar presente na intenção do autor.
>
> Quando o tipo incriminador contiver elemento subjetivo, será necessário que o agente, além da vontade de realizar a conduta (o verbo), tenha também a finalidade especial descrita explicitamente no modelo legal. Na extorsão mediante sequestro (sequestrar alguém com o fim de obter resgate), além da mera vontade de sequestrar, a lei exige que o agente tenha a finalidade de obter uma vantagem como indicação do preço ou do resgate (CP, art. 159).
>
> (...)
>
> Quando o tipo exigir elemento subjetivo, faltando a finalidade especial ao agente, a conduta será atípica por falta de correspondência entre o comportamento e a norma penal.
>
> Frise-se que o dolo é elemento da conduta e não do tipo. O legislador pode, no entanto, destacar uma parte do dolo e inseri-la expressamente no tipo, fazendo com que a conduta só seja típica se aquela estiver presente. Essa parte do dolo é a finalidade especial do agente, o seu fim específico. Quando o agente pratica a conduta, tem uma finalidade em mente, uma vez que em toda ação ou omissão há a vontade como força propulsora. Não é dessa finalidade que o legislador cuidou, mas da finalidade especial, que pode ou não estar presente.

Podem ser citados como tipos penais que exigem finalidade específica, para fins de exemplificação, os delitos de importunação sexual (art. 215-A do Código Penal) e de prevaricação (art. 319 do Código Penal).

> Art. 215-A. Praticar contra alguém e sem a sua anuência ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro: (Incluído pela Lei nº 13.718, de 2018)
>
> Pena - reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, se o ato não constitui crime mais grave. (Incluído pela Lei nº 13.718, de 2018)
>
> Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:
>
> Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Em ambos os casos, a norma penal incriminadora estabelece o especial fim de agir do sujeito ativo. No primeiro caso, o especial fim de agir

(dolo específico) reside na expressão "com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de outrem"; já no segundo caso, na expressão "para satisfazer interesse ou sentimento pessoal".

Como se vê, o elemento subjetivo específico do tipo, isto é, o especial fim de agir indicado na estrutura normativa da proibição, encontra-se fora da conceituação do dolo genérico e refina a conduta proibida.

O chamado dolo específico não se encontra presente em todos os ilícitos penais, mas somente naqueles para os quais foi estabelecido especial fim de agir em sua estrutura tipológica.

É esse o raciocínio que deve ser transportado para análise de atos de improbidade administrativa, de forma a somente se exigir a constatação do chamado dolo específico quando a própria tipologia do ilícito administrativo demandar a presença de especial fim de agir do sujeito ativo.

A título exemplificativo, cita-se o ato de improbidade administrativa previsto no inciso VI do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que possui a seguinte redação:

> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> (...)
>
> VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Nesse caso, não basta a constatação de que o agente deixou, de forma livre e consciente, de prestar contas quando obrigado a fazê-lo (dolo genérico). Deve ser identificado também o especial fim de agir: conduta praticada com a finalidade de ocultar irregularidades.

A ausência do especial fim de agir descrito na norma desconfigura o ilícito, uma vez que a finalidade específica é parte integrante da norma proibitiva e deve ser preenchida para caracterização do ato de improbidade administrativa.

A proibição normativa, então, emprega a seguinte estrutura: dolo genérico (consciência e vontade de praticar o ilícito) + dolo específico (especial fim de agir)

A comparação entre inciso VIII do art. 10 e inciso V do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa facilita a compreensão acerca da inclusão de especial fim de agir no tipo:

> Art. 10. (...)
>
> VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> Art. 11. (...)
>
> V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

Enquanto o inciso VIII do art. 10 da LIA constitui-se unicamente de elemento objetivo (descritivo e normativo), o inciso V do art. 11 acrescenta finalidade específica no tipo com a expressão "com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros".

Assim, somente na hipótese do inciso V do art. 11 é que se deve exigir a presença do dolo específico, contentando-se o inciso VIII do art. 10 com o dolo genérico.

2.4. Harmonização entre as disposições da Lei de Improbidade Administrativa e a constatação do dolo

Feita a distinção entre dolo genérico – exigido para todos os ilícitos que demandam responsabilização subjetiva – e dolo específico – exigível apenas quando previsto na estrutura do tipo –, cabe agora verificar a compatibilidade da Lei nº 14.230/2021 com essa sistemática.

O primeiro ponto de análise recai sobre o art.1º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.320/2021, que possui a seguinte redação "Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o

resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente".

Nesse ponto inexistem grandes celeumas.

O dispositivo busca aproximar-se da Teoria Finalista e dos ensinamentos das ciências criminais. De fato, dolo estrutura-se nos elementos consciência e vontade, os quais são distintos da voluntariedade.

Conforme Nucci[18], "Agir voluntariamente significa atuar livremente, sem qualquer coação". A análise da voluntariedade de forma alguma encerra a do dolo e com este não se confunde: enquanto o dolo engloba a consciência e vontade, a voluntariedade se refere à atuação desimpedida de forças externas.

O ponto de maior polêmica reside no art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/2021, os quais estabelecem:

> Art. 11. (...)
>
> § 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> § 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A interpretação meramente literal dos dispositivos poderia conduzir à conclusão de que, doravante, seria necessária a comprovação de dolo específico (beneficiamento próprio ou de terceiros) para a caracterização de todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

No entanto, uma análise mais atenta – não somente com base no ensinamento científico sobre o dolo, mas também no conteúdo da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – revela que essa interpretação não se sustenta.

18 NUCCI, Guilherme de S. **Manual de Direito Penal** - Volume Único. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

Primeiramente, o dolo específico, como já visto, trata-se de circunstância acidental da conduta, isto é, fora da abrangência do dolo genérico. Sua exigência não pode decorrer de regra geral, mas deve estar expressamente prevista no tipo.

Não se pode considerar que o § 2º do art. 11 alterou a estrutura de todos os tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, incluindo neles elemento subjetivo específico não previsto em cada tipologia específica.

Ademais, mostra-se totalmente incoerente defender que o beneficiamento próprio ou de terceiro agora configura especial fim de agir de todos os atos de improbidade administrativa, quando há tipos específicos que tratam esse elemento em sua própria estrutura normativa primária, como desdobramento natural da conduta.

Em outras palavras: quando a norma específica – a própria tipologia do ato de improbidade administrativa – já prevê o beneficiamento (próprio ou de terceiros) como elemento objetivo do ilícito (resultado) não há que se falar na sua utilização como dolo específico.

Nos casos dos atos previstos no art. 9º da Lei n. 8.429/1992 já se tem a figura do beneficiamento próprio ou de terceiros como resultado natural da estrutura tipológica objetiva, sendo incoerente conferir tratamento diverso a esse elemento.

No caso do inciso I do art. 9º, por exemplo, já se tem a previsão de improbidade administrativa na conduta de receber vantagem indevida a título de comissão, gratificação ou congêneres, por quem tem interesse direto ou indireto que possa ser atingido ou amparado pela atuação funcional do agente.

Nesse caso basta identificar se o agente público tem consciência de que sua conduta acarreta o recebimento de dinheiro, bens ou qualquer vantagem por quem tem interesse a ser atingido por sua ação funcional e, ainda assim, opta pelo recebimento de tais valores (dolo genérico). Inexiste previsão de especial fim de agir, e não cabe aqui análise de dolo específico, já que o beneficiamento próprio (recebimento de vantagem indevida) insere no curso causal da conduta como seu resultado natural.

Ora, o art. 9º da Lei nº 8.429/1992 trata exatamente do ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito, de forma a estabelecer o beneficiamento próprio do agente público como resultado da conduta (e não como elemento subjetivo específico). O § 2º do art. 11, por se tratar de norma geral, não tem força para modificar a norma específica prevista em cada tipo do art. 9º.

Não significa que os incisos do art. 9º não podem prever especial fim de agir à conduta do agente: a especificidade será pontual, e não genérica, como pretende o § 2º do art. 11.

Cita-se, a título de exemplo, o disposto do inciso V do art. 9º, que apresenta especial fim de agir para o recebimento de vantagem econômica com a expressão "para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita". Neste caso, tem-se a previsão e especial fim de agir na própria tipologia da norma proibitiva, residindo aqui o chamado dolo específico, e não na previsão geral do § 2º do art. 11.

Também no caso do art. 10 da Lei nº 8.429/1992, são descritas condutas que inserem o beneficiamento de terceiro como resultado natural da conduta que causa lesão ao erário. Seu inciso II, por exemplo, dispõe sobre a conduta de permitir ou concorrer para que qualquer pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores do acervo patrimonial das entidades previstas na Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

Novamente se indaga: não é exatamente o beneficiamento indevido de terceiro que configura a lesão ao erário e, por conseguinte, o ato de improbidade administrativa? Se esse beneficiamento foi inserido pela norma específica como resultado natural da conduta ilícita, então não pode a norma geral pretender transmudá-lo a dolo específico, uma vez que a norma geral somente se aplica à específica naquilo que não lhe for contrária.

A norma geral deve complementar a norma específica, e não alterar seu conteúdo.

Assim, não se aplica a regra geral do § 1º do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa quando a norma específica já prevê o próprio

beneficiamento ou beneficiamento de terceiro como consequência natural do curso causal da conduta.

Somente essa premissa eliminaria, por completo, a tese de que os §§ 1º e 2º da LIA estabelecem a necessidade de comprovação de dolo específico para todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

Contudo, à presente argumentação soma-se a análise da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Como já mencionado, a Convenção integra nosso ordenamento jurídico e aborda mecanismos de combate à corrupção. Essa norma não dispõe sobre o conceito de corrupção, mas insere nessa expressão a materialização do mal atinente ao desvio de conduta de agentes públicos a ser combatido pelos Estados. Em seu prefácio, o Secretário-Geral das Nações Unidas destaca "Corruption is na insidiuos plague that has a wide range of corrosive effects on societies".

Apesar de não conceituar corrupção, a Convenção elenca ilícitos diversos, os quais, conjuntamente (ou individualmente), podem ser entendidos como "atos de corrupção", tratando em seu Capítulo III da penalização e da aplicação da lei.

A análise desses ilícitos revela que a Convenção não insere o dolo específico de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade como condição geral dos ilícitos por ela elencados.

Os ilícitos encontram previstos entre os Artigos 15 e 25: suborno de funcionários públicos nacionais (Artigo 15); suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas (Artigo 16); malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (Artigo 17); tráfico de influência (Artigo 18); abuso de funções (Artigo 19); enriquecimento ilícito (Artigo 20); suborno no setor privado (Artigo 21); malversação ou peculato de bens no setor privado (Artigo 22); lavagem de produto de delito (Artigo 23); encobrimento (Artigo 24); e obstrução da justiça (Artigo 25).

Apesar da diversificação de ilícitos, é somente no abuso de funções (Artigo 19) que a Convenção estabelece o especial fim de agir do agente

público como referenciado no § 2º do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Confira-se:

> Artigo 19
>
> Abuso de funções
>
> Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.

Nos demais casos, eventual recebimento de benefício indevido por parte do agente configura elemento objetivo do ilícito, e não especial fim de agir. Nesse sentido é a redação do suborno (Artigo 15), que estabelece que o ilícito reside na solicitação ou aceitação por funcionário público, de forma direta ou indireta, de benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais. Essa técnica também foi empregada nos Artigos 18 e 21.

Nas hipóteses dos Artigos 17, 20, 22, 23 e 24, não se indica qualquer finalidade específica para se configurar o ilícito, não há qualquer menção a especial fim de agir do agente em questão ou à necessidade de se comprovar a prática de conduta com o objetivo de obter proveito ou benefício indevido para si ou para terceiro.

A conclusão não deve ser outra: se a própria Convenção das Nações Unidas contra Corrupção não exige o dolo específico do agente público de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem na configuração dos ilícitos por ela elencados, por que razão a Lei de Improbidade Administrativa haveria de exigi-lo?

A exigência de dolo específico consistente no fim de obter proveito ou benefício indevido próprio ou alheio constitui, na própria Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, exceção aplicada a um único tipo de ilícito, não havendo razão para a Lei de Improbidade Administrativa adotar sistemática diferente.

Afinal, o § 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é expresso ao afirmar que a exigência se dará "Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção".

Se não fosse suficiente, tem-se ainda que a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção estabelece em seu Artigo 28 que "O conhecimento, a intenção ou o proposito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas".

Vê-se que, ao contrário de se exigir especial fim de agir (elemento subjetivo específico) para toda e qualquer conduta configuradora de corrupção, a Convenção realça a possibilidade de análise objetiva do ilícito, de forma a evitar a imersão no estado psíquico do agente: é exatamente a sistemática já adotada em nosso ordenamento jurídico para fins de constatação do dolo genérico.

Tem-se, portanto, que os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, não estabelecem a necessidade de comprovação do especial fim de agir de obter proveito ou benefício próprio indevido para si ou outrem para todo e qualquer ato de improbidade administrativa, seja pela inaplicabilidade dessa norma geral a casos específicos nos quais o beneficiamento próprio ou de terceiro já constam do ilícito como elemento objetivo, seja pela inexigência da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção nesse sentido.

Na realidade, os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 devem ser compreendidos como norma de complementação aplicável a tipologias demasiadamente abertas, que não possuem elemento de qualificação da ilegalidade do ato, de forma a estabelecer standard mínimo para aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Veja, por exemplo, a hipótese prevista no art. 11, inciso VIII, da Lei de Improbidade Administrativa, que prevê a conduta "descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas".

Esse dispositivo não apresenta qualquer especialidade para o fim de diferenciar a improbidade administrativa do simples ato ilegal de descumprimento de tais normas; não obstante, já se consolidou na doutrina

e na jurisprudência o entendimento de que a improbidade administrativa se trata de ilegalidade qualificada, não se confundindo com o puro e simples ato ilegal.

Sobre o tema, inclusive, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que não há tipicidade formal da Lei de Improbidade Administrativa quando eventuais falhas, inabilidades e deficiências técnicas são corrigíveis administrativamente, sem que se lhes atribua o rótulo de improbidade, que demanda a prática de ilegalidade qualificada[19].

Os §§ 1º e 2º do art. 11, então, normatizam esse entendimento de que a improbidade não se confunde com o simples ato ilegal, estabelecendo crivo de qualificação da conduta e delimitando o alcance da norma a se evitar sua aplicação excessiva e desproporcional.

Outro exemplo de fácil compreensão é a previsão do art. 52 da Lei nº 10.527/2001.

Por meio desse dispositivo, imputa-se ato de improbidade administrativa ao Prefeito quando este deixa de proceder, no prazo de cinco anos, ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público (inciso II) ou quando deixa de tomar as providências necessárias para garantir a revisão do plano diretor a cada dez anos (inciso VII, primeira parte).

Nesses casos, não basta a constatação da pura e simples ilegalidade para incidência da improbidade administrativa: deve-se identificar a existência da ilegalidade qualificada, a qual se consolida na aplicação dos §§ 1º e 2º do art. 11 da LIA, como norma de subsunção mediata e de complementação da conduta improba para os tipos demasiadamente abertos.

Os §§ 1º e 2º do art. 11 da LIA são normas gerais, para complementação dos tipos de improbidade demasiadamente abertos que não apresentam qualificação mínima para caracterização do ato improbo a ponto de diferenciá-lo do simples ato ilícito.

Considerando o exposto, possível concluir que os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 são normas gerais de complementação de tipos

19 Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp n. 1.409.556/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 29/9/2020.

demasiadamente abertos que não apresentam qualificação mínima para caracterização do ato ímprobo, não aplicáveis aos casos para os quais o tipo da conduta proibida (norma específica): **(i)** já dimensiona a qualificação do ato ímprobo incluindo o beneficiamento próprio ou de terceiro como elemento objetivo (como na hipótese do art. 9º, *caput*, e seu inciso I, bem como do art. 10, *caput*, e seu inciso I, por exemplo); **(ii)** já prevê o especial fim de agir do agente público em sua estrutura (como no caso, por exemplo, do art. 11, inciso VI).

CONCLUSÃO

A Lei nº 8.429/1992 representa marco essencial na consolidação da probidade na Administração Pública e sua aplicação encontra respaldo não apenas no texto constitucional, que impõe mandado de repressão aos atos de improbidade administrativa, mas também em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, consolidando sistema normativo que visa à integridade administrativa.

As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente no que se refere à configuração dos atos de improbidade administrativa, não alteraram a natureza jurídica desses ilícitos, tampouco abalaram estrutura histórico-científica de responsabilização subjetiva e os fundamentos dogmáticos já consolidados nas ciências criminais. Ao contrário, reafirmam a necessidade do dolo – entendido como consciência e vontade – para a imputação de sanções no âmbito da improbidade administrativa.

Assim, forçoso concluir que os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, não estabeleceram exigência de comprovação do dolo específico de obtenção de proveito ou de benefício indevido próprio ou para terceiros para todo e qualquer ato de improbidade administrativa, como vem sendo defendido por estudiosos do tema. Ao contrário, trata-se de norma geral de complementação para tipologias ímprobas demasiadamente abertas, que não incluem o beneficiamento próprio ou de terceiro como elemento estruturante do tipo ou que não preveem especial fim de agir como elemento subjetivo em seu tipo.

A relevância dos §§ 1º 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, é inegável, pois resultado de longos debates

jurisprudenciais e doutrinários acerca do alcance da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente no que se refere à qualificação do ato ilegal para configuração do ímprobo. Não obstante, não se pode permitir que sua interpretação seja ampliada sem substrato científico, de forma a exigir dolo específico nos casos para os quais a própria tipologia legal já prevê, como elemento objetivo, o resultado lesivo – como ocorre, por exemplo, nos arts. 9º e 10 da LIA.

Ainda que a técnica legislativa não se mostre a mais satisfatória aos anseios da Constituição Federal e da sociedade, cabe ao intérprete lançar olhar técnico e comprometido com os princípios da legalidade e da proporcionalidade, sem ceder a pressões ideológicas ou a distorções que decorrem do debate público acalorado sobre o tema.

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa demanda equilíbrio, para se garantir a proteção da Administração Pública e, simultaneamente, assegurar a preservação dos direitos fundamentais daqueles contra quem se imputa a prática de atos lesivos.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 30 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral - 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp n. 1.409.556/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 29/9/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.573.026/SE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 17/12/2021.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral Vol.1. 28 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

ESTEFAM, André. **Direito penal**, Volume 1 – parte geral (arts. 1º a 120). 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo** - 38ª Edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

GALVÃO, Fernando. **Direito Penal**: Parte Geral. 17. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Vol.1. 27ª Edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NUCCI, Guilherme de S. **Manual de Direito Penal** - Volume Único. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal** - Vol. 1. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das nações unidas contra a corrupção**. 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf>.

ASSISTÊNCIA QUALIFICADA NOS CASOS DE FEMINICÍDIO: PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS OU VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DA VONTADE? A IMPORTÂNCIA DA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS PROCESSUAIS E DO *DISTINGUISHING* SOB A PERSPECTIVA DA TRANSPARÊNCIA E DA GOVERNANÇA JUDICIAL

QUALIFIED ASSISTANCE IN CASES OF FEMICIDE: PROTECTION OF VICTIMS' RIGHTS OR VIOLATION OF THE AUTONOMY OF THE WILL? THE IMPORTANCE OF OBSERVING PROCEDURAL RULES AND DISTINGUISHING FROM THE PERSPECTIVE OF TRANSPARENCY AND JUDICIAL GOVERNANCE

Denise Pieri Peçanha Pitta
Doutoranda no programa de Estado de Derecho y Gobernanza Global pela Universidade de Salamanca. Mestre em Segurança, Direito Penal e Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca. Especialista em Direito Penal, Econômico e Europeu pela Universidade de Coimbra. Pós-graduada em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, titular do III Tribunal do Júri da Capital.
E-mail: dpieri@mprj.mp.br

Recebido em: 27/06/2025 | Aprovado em: 25/07/2025

Resumo: Juízes Presidentes do Tribunal do Júri no Estado do Rio de Janeiro estão inovando no curso do procedimento bifásico dos crimes dolosos contra a vida ao nomearem, de ofício, a Defensoria Pública para atuar como *custos vulnerabilis* da vítima nos casos de feminicídio, à míngua de qualquer previsão legal. Trata-se de figura *sui generis* que atua em nome de uma Instituição, no caso a Defensoria Pública, para defender direito de terceiro, da vítima de feminicídio, independentemente da sua vontade, com sobreposição de atuação de funções com o Ministério Público. O presente artigo objetiva demonstrar os desacertos dessas decisões, o equívoco de se abraçar uma tese inicialmente adotada pelos Tribunais Superiores para casos relacionados com o contencioso cível, destacando o pioneirismo do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro na reforma dessas decisões, e os seus reflexos sob a perspectiva da Governança judicial e da credibilidade do Poder Judiciário.

Palavras-chaves: governança judicial, assistência qualificada, feminicídio, ilegalidade, autonomia da vontade.

Abstract: *Presiding judges of the Jury Court in the state of Rio de Janeiro are innovating in the course of the two-phase procedure for crimes against life by appointing the Public Defender's Office ex officio to act as the victim's custos vulnerabilis in cases of femicide, in the absence of any legal provision. This is a sui generis figure who acts on the name of an institution, in this case the Public Defender's Office, to defend the rights of a third party, the victim of femicide, regardless of their will, with overlapping functions with the Public Prosecutor's Office. The aim of this article is to demonstrate the errors of these decisions, the mistake of embracing a thesis initially adopted by the Higher Courts for cases related to civil litigation, highlighting the pioneering spirit of the Rio de Janeiro State Court of Justice in reforming these decisions, and their effects from the perspective of judicial governance and the credibility of the Judiciary.*

Keywords: *judicial governance, qualified assistance, femicide, direct and indirect victims, illegality, autonomy of will.*

Sumário: Introdução; 1. Os precedentes das Cortes Superiores: *distinguishing*; 2. O caso concreto enfrentado e a Correição Parcial distribuída para a 2ª Câmara Criminal do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; 3. A maximização da autonomia da vontade e do núcleo de proteção da vítima no viés do contrato de mandato e da governança judicial; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

No Estado do Rio de Janeiro, magistrados do Tribunal do Júri têm nomeado, de forma automática, a Defensoria Pública para atuar como *custus vulnerabilis* das vítimas de feminicídio, *à míngua de qualquer previsão legal*.

Como é cediço, o Código de Processo Penal estabelece, no artigo 168, a figura do assistente de acusação, que pode ser exercida tanto

pela advocacia pública quanto pela privada, e não se confunde com a denominada assistência qualificada, na qual a Defensoria Pública ingressa no processo *sem pedido expresso da vítima sobrevivente de feminicídio ou da sua família*, como uma espécie de guardiã dos interesses dessas mulheres, por meio de uma decisão judicial.

As mencionadas decisões invocam os artigos 27 e 28 da Lei nº 11.340/2003, o protocolo Violeta do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – provimento nº 83/2022 – e acórdãos dos Tribunais Superiores que acolheram a tese sustentada pelo defensor público amazonense Maurílio Casas Maia em 2014, no sentido da possibilidade de a Defensoria Pública ingressar em processos, como guardiã de grupos ou pessoas em situação de vulnerabilidade, na condição de *custos vulnerabilis*[1].

Os referidos precedentes, entretanto, não previram a nomeação *de ofício, ou seja, independentemente de requerimento da parte interessada*, da Defensoria Pública para tutelar os direitos das vítimas diretas e indiretas de feminicídio, na condição de *custos vulnerabilis*, razão pela qual entendemos que, pela técnica do *distinguishing*, não deveriam ser aplicados para justificar um instituto não previsto no Código de Processo Penal, em nome de uma pretensa "melhor proteção dos direitos das mulheres".

Sob a perspectiva da Governança, conjunto de normas e diretrizes que visam a conferir transparência às ações do Poder Judiciário, diretamente relacionadas ao acesso à Justiça e à efetividade das decisões proferidas, é de suma importância que figuras processuais não previstas em lei, fruto de interpretações judiciais, sejam evitadas, notadamente quando criam mais entraves do que benefícios para as mulheres vítimas de feminicídio, com a revitimização e perpetuação dos ciclos repetitivos, como irá se expor a seguir.

O movimento de impugnação a essas nomeações, de ofício, da Defensoria Pública para atuar na assistência qualificada das vítimas de feminicídios, levadas a cabo por alguns Juízes Presidentes, iniciou-se no II Tribunal do Júri da Capital e foi capitaneado pela promotora de Justiça Simone Sibilo do Nascimento. A referida presentante do *Parquet* interpôs,

1 ESTADO DO AMAZONAS. Defensoria Pública do Estado do Amazonas. ***Custos Vulnerabilis***: tese amazonense é aceita do Supremo Tribunal Federal (STF). Assessoria de Comunicação, 20 de outubro de 2023. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2023/10/20/custos-vulnerabilis-tese-amazonense-e-aceita-do-supremo-tribunal-federal-stf/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

com êxito, correições parciais distribuídas para as 1ª (Processo nº 0101421-28.2023.8.19.0000), 5ª (Processo nº 0067572-65.2023.8.19.0000) e 6ª (Processo nº 0001410-54.2024.8.19.00) Câmaras Criminais, obtendo êxito com valorosos precedentes judiciais. O precedente da 2ª Câmara Criminal, nos autos da Correição Parcial nº 0085569-27.2024.8.29.0000, foi obtido por meio de reclamação interposta por essa autora e será analisado, neste artigo, em conjunto com os demais acórdãos mencionados.

Com o presente artigo pretendemos analisar os *leading cases* dos Tribunais Superiores para fins de *distinguishing* e trazer a seguinte reflexão: a criação do instituto da assistência qualificada, não previsto no Código de Processo Penal, para tutelar direitos das vítimas diretas e indiretas de feminicídio, já defendidos pelo Ministério Público, fortalece a sua proteção ou viola a sua autonomia da vontade? Dentro do viés da governança judicial, essas decisões favorecem ou prejudicam a credibilidade do Poder Judiciário e a efetividade das suas decisões?

1. OS PRECEDENTES DAS CORTES SUPERIORES: *DISTINGUISHING*

A Lei nº 13.964/2019, denominada Pacote Anticrime, positivou no Código de Processo Penal o *distinguishing*, técnica interpretativa oriunda da doutrina americana, que realiza a distinção entre o caso em julgamento e o paradigma,

> seja porque não há coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à ratio decidendi (tese jurídica) constante no precedente, seja porque, a despeito de existir uma aproximação entre eles, algumas peculiaridades no caso em julgamento afasta a aplicação do precedente[2].

O nóvel artigo 315, parágrafo 2º, VI, do Código de Processo Penal dispõe que:

> Art. 315. A decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada e fundamentada.
>
> § 2º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

2 DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. v. 2. Salvador: Juspodivm, 2025.

> VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.[3]

Em complemento, o artigo 10 do Código de Processo Civil, aplicável por força do artigo 3º do Código de Processo Penal[4], reza que "Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício".

Importante pontuar que os Juízes Presidentes do Tribunal do Júri têm decidido, de ofício, nomear a Defensoria Público como *custos vulnerabilis* da vítima, com base em precedente não aplicável na técnica do *distinguishing*, sem conferir ao *Parquet* a oportunidade de se manifestar, havendo, portanto, uma dupla violação de direitos ministeriais.

A primeira, por aplicar entendimento jurisprudencial lastreado na tese capitaneada pelo defensor público Maurílio Casas Maia, que, como se demonstrará a seguir, não guarda similitude de fatos que serviram de base à *ratio decidendi*, não se podendo sequer sustentar a existência de aproximação entre eles. A segunda porque decidiu de ofício, não conferindo ao Ministério Público a oportunidade de expor os seus argumentos, com ofensa ao princípio constitucional do contraditório, situação que se agrava na medida em que não há norma legislativa que embase a nomeação automática da Defensoria Pública para representar a vítima independentemente da sua vontade nos procedimentos dos crimes dolosos contra à vida.

Na visão de Maurílio Casas Maia,

> *custos vulnerabilis* representa uma forma interventiva da Defensoria Pública *em nome próprio* e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal) – atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos – representando a busca democrática do progresso jurídico-social das

3 BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 20 dez. 2025.

4 "Art. 3° A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito". BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 13 mar. 2025.

> categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político.[5]

O E. Tribunal de Justiça do Amazonas vinha admitindo a tese desde o ano de 2016, tendo o E. Superior Tribunal de Justiça a acolhido expressamente em 2019, no EDcl no REsp nº 1.712.163-SP, sob a Relatoria do Exmo. Ministro Moura Ribeiro, em julgamento realizado em 25 de setembro de 2019 pela 2ª Seção[6], e o E. Supremo Tribunal Federal em 2023, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/DF, sob a Relatoria do Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso.

Note-se que o primeiro precedente sequer foi proferido em uma das circunstâncias previstas no artigo 927 do Código de Processo Civil, a saber: decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, enunciados de súmula vinculante, acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas em julgamento de recursos extraordinários e especial repetitivos, enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional ou orientação do plenário ou do órgão especial ao quais estiverem vinculados.

Apesar de a decisão do Pretório Excelso ter sido proferida em sede de ação de controle concentrado, com eficácia *erga omnes*, não é aplicável aos casos de feminicídio pela técnica do *distinguishing*, como se demonstrará a seguir.

De plano, é importante destacar que os precedentes em que foi abraçada a tese de que a Defensoria Pública pode atuar como guardiã de grupo ou de pessoas em situação de vulnerabilidade – "custos *vulnerabilis*" – não guarda similitude fática e jurídica com os casos impugnados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, relacionados com mulheres vítimas de feminicídio.

5 MAIA, Maurilio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no direito do consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes e distinções, ordem e progresso. Revista dos Tribunais. São Paulo, n. 986, dez. 2017. **E-book**. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/119436/Maur%c3%adlio%20Casas%20Maia%20.pdf>.

6 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.712.163 - SP (2017/0182916-7). **Dje**, 26 nov. 2018, 1994. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701829167&dt_publicacao=>. Acesso em: 25 maio 2025.

A uma porque os referidos precedentes são afetos ao contencioso cível, e não a casos de natureza penal/processo penal. À guisa de exemplificação, o precedente do E. Superior Tribunal de Justiça é afeto à área da saúde (EDcl no REsp nº 1.712.163-SP). Já o precedente do E. Supremo Tribunal Federal é relacionado às ações e omissões do poder público que colocam em risco a saúde e a subsistência da população indígena no país (ADPF nº 709).

A duas porque em ambos os casos houve pedido expresso da Defensoria Pública para o reconhecimento da possibilidade de sua atuação, ou seja, não houve nomeação, de ofício, pelo Juízo de Direito.

A três porque a vulnerabilidade das partes envolvidas é distinta – de um lado há pessoas que precisam de medicamentos negados pela operadora de saúde e omissões do poder público relacionadas à população indígena, sem qualquer similitude ou relação com os casos das vítimas sobreviventes, ou fatais, de feminicídio.

Constata-se, de forma cristalina, que os contornos fáticos e jurídicos dos precedentes não se subsomem, de modo que não há o fundamento jurídico imprescindível para justificar a causalidade jurídica entre o fato e a decisão proferida, elemento vinculante do padrão decisório.

No precedente proferido nos autos dos EDcl no REsp 1.712.163-SP, sob a Relatoria do Exmo. Ministro Moura Ribeiro, a Colenda Segunda Seção do E. Superior Tribunal de Justiça analisou o caso em que a parte prejudicada pleiteava em face da operadora de saúde medicamento para o tratamento de cirrose hepática, causada pelo vírus da hepatite C, negado inicialmente pelas demandadas. O pedido foi julgado procedente pelo Juízo de 1º grau, sendo a r. sentença mantida pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Ao julgar os recursos especiais interpostos pela parte perdedora, a Segunda Seção decidiu que

> as operadoras de plano de saúde não estão obrigadas a fornecer medicamento não registrado pela ANVISA", mas que "após o registro pela ANVISA, a operadora de saúde não pode recusar o custeio do tratamento com o fármaco indicado pelo médico responsável pelo beneficiário.

A Defensoria Pública da União opôs embargos de declaração, sustentando omissão no *decisum*, porque não houve manifestação quanto à sua proposta de admissão como *custos vulnerabilis*, sendo omissão reconhecida, com a admissão da intervenção da Instituição na forma pleiteada.

Embora os recursos tivessem sido interpostos por partes não patrocinadas pela Defensoria Pública, o Tribunal da Cidadania reconheceu que a tese que estava para ser fixada afetaria outras pessoas vulneráveis, que não participavam diretamente da relação jurídica processual, e que somente teriam voz com o ingresso da referida Instituição.

O Colegiado destacou as lições de Cassio Scarpinella Bueno, no sentido de que:

> *[...] com base na missão institucional que lhe é reservada desde o modelo constitucional, é irrecusável a compreensão de que a Defensoria Pública deve atuar, em processos jurisdicionais individuais e coletivos, também na qualidade de custos vulnerabilis, promovendo a tutela jurisdicional adequada dos interesses que lhe são confiados, desde o modelo constitucional, similarmente ao que se dá com o Ministério Público quanto ao exercício de sua função de custos legis, ou, como pertinentemente prefere o Código de Processo Civil, fiscal da ordem jurídica. [...] Importa, por isso, dar destaque o papel que, desde o art. 134 da Constituição Federal, é atribuído à Defensoria Pública e que não se esgota na sua atuação individualizada em prol dos necessitados, nem tampouco como autora, o que se dá, no contexto que aqui importa destacar, no âmbito do chamado 'processo coletivo'. É fundamental entender que ela também pode desempenhar outro papel em prol de suas finalidades institucionais, até como forma de perseguir, inclusive perante o Estado-juiz, a 'promoção dos direitos humanos e a defesa [...] de forma integral'. Sua atuação como interveniente para que, nesta qualidade, sua opinião institucional possa ser levada em conta na construção de uma decisão mais democrática, é irrecusável. O veículo para que se concretize mais esse mister é, à falta de regras próprias, o previsto pelo art. 138 do Código de Processo Civil para o amicus curiae, tomando-se de empréstimo, diante das prerrogativas existentes no plano legislativo para a Defensoria Pública, o quanto estabelecido para o Ministério Público nos arts. 178 e 179 do mesmo Código, que disciplinam*

> *a atuação daquela instituição na qualidade de fiscal da ordem jurídica. (grifo nosso)* [7].

No precedente do E. Supremo Tribuna Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/DF, sob a Relatoria do Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, a Defensoria Pública da União opôs embargos de declaração em face de decisão monocrática que deferiu o seu ingresso como *amicus curiae*, por entender que houve omissão na apreciação do seu requerimento de habilitação como *custos vulnerabilis*.

O referido precedente referia-se aos direitos indígenas, e não guarda nenhuma relação com as mulheres vítimas de feminicídio. Na ocasião, foi destacado que:

> [...] o custos *vulnerabilis* tem um perfil eminentemente instrumental. Isso significa que *o instituto não é um fim em si mesmo, tampouco deve ser manejado de forma banalizada ou voluntarista*, a depender dos interesses pessoais ou corporativos de quem subscreve a peça. Ao revés, está a serviço da missão constitucional da Defensoria Pública e dos valores que o art. 134, caput, da CF buscou proteger: a democracia, os direitos humanos e a igualdade. Assim, embora a instituição tenha autonomia funcional para avaliar quando requerer a habilitação, *a justificação do ingresso deverá estar ancorada em sua própria razão de ser: a defesa dos direitos das pessoas necessitadas e a especial relevância do feito para a sua consecução*. Além disso, a doutrina vem exigindo, para o acolhimento do instituto, a presença de alguns *requisitos, a saber: (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de desproteção judiciária dos interesses que se pretende defender; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição para a matéria; e (iv) a pertinência da atuação com uma estratégia de cunho institucional, que se expressa na relevância do direito e/ou no impacto do caso sobre um amplo universo de representados* . Tais requisitos asseguram um uso razoável e não excessivo do instituto. Embora a análise de alguns deles compita à própria instituição, o Poder Judiciário em princípio poderá aferir, como etapa prévia à admissão do ingresso, ao menos os três primeiros acima elencados.

7 BUENO, Cassio Scarpinella**. Curso sistematizado de direito processual civil**: Teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil. vol. 1. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 218.

Com base nos próprios requisitos elencados pelo Pretório Excelso para uso razoável, e não excessivo, do Instituto, é preciso requerimento expresso dos defensores públicos e pertinência da atuação como uma estratégia de cunho jurisdicional. Nos casos do Estado do Rio de Janeiro, as nomeações ocorreram *ex officio*, ou seja, independentemente de pedido da vítima sobrevivente.

Note-se que a decisão do E. Superior Tribunal de Justiça reconhece a ausência de normativa a respeito da matéria e, a pretexto de promover os direitos humanos, expressão demasiadamente vaga e que pode justificar outras intervenções não previstas pelo legislador, toma, por empréstimo, dispositivo legal elaborado para a situação jurídica de *amicus curiae*, a fim de justificar uma similitude, no nosso sentir inexistente, com o Ministério Público quanto ao exercício da sua função de *custos legis,* o que é bastante paradoxal se considerarmos que, na perspectiva do constituinte de 1988, a Defensoria Pública foi desenhada para a defesa dos acusados hipossuficientes.

Constata-se, portanto, sem maiores dificuldades, que os precedentes dos Tribunais Superiores que possibilitam a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* não guardam similitude fática e jurídica com os casos de feminicídio, ainda mais sem pedido expresso da vítima sobrevivente, ou de seus parentes, em caso de morte.

2. O CASO CONCRETO ENFRENTADO E A CORREIÇÃO PARCIAL DISTRIBUÍDA PARA A 2ª CÂMARA CRIMINAL DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Na atuação da signatária no E. Tribunal do Júri da Comarca de São João de Meriti, Baixada Fluminense, ao final da 1ª fase do procedimento bifásico dos crimes dolosos contra a vida, o d. Juízo de Direito da 1ª Vara Criminal pronunciou o réu na forma da denúncia e nomeou a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para a atuação na condição de *custos vulnerabilis* da vítima (Processo nº 0016305-23.2022.8.19.0054), *in verbis:*

> *Os artigos 27 e 28 da Lei n. 11.340/2003 asseguram à mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública, em sede policial e judicial,*

mediante atendimento específico e humanizado. A Lei Complementar n. 80/94 expressamente atribui às defensoras e aos defensores públicos a função de defender os interesses individuais e coletivos dos vulneráveis.

Especificamente quando as mulheres são vítimas de abusos, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, o inciso XVIII do art. 4.º da Lei Complementar n. 80/94 determina que a Defensoria Pública deve atuar na preservação e reparação dos seus direitos, propiciando acompanhamento e atendimento interdisciplinar.

A necessidade de atuação da Defensoria Pública no atendimento integral às mulheres em situação de violência doméstica e familiar tornou-se ainda mais evidente com o advento do 28 da Lei n. 11.340/2003, que determinou às vítimas o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita.

Soma-se o fato da recente aprovação da Resolução n. 492/23, que instituiu PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO e tem como objetivo reconhecer a influência que as desigualdades históricas, sociais, culturais e políticas a que estão submetidas as mulheres ao longo da história exercem na produção e aplicação do direito. Nesse sentido, dispõe o referido protocolo no item 3. A 4:

A Lei Maria da Penha, em seu art. 28, estabelece como garantia à mulher vítima de violência de gênero a representação em sede policial e judicial; não raras vezes, além do processo criminal, a vítima depende de profissional com capacidade postulatória para o ajuizamento de ações de natureza patrimonial em seu benefício e de seus filhos.

Ainda que o Ministério Público seja o titular da ação penal, nos termos do artigo 129, inciso I, da Constituição Federal, não só pela relação de intimidade, muitas vezes existente entre a ofendida e o acusado, como pelas circunstâncias de subordinação e hierarquização e a discriminação social que se inter-relacionam na violência de gênero, para que se evite o julgamento com exteriorização de preconceitos e estereótipos e considerações depreciativas sobre o comportamento da vítima, a sua representação por profissional com capacidade postulatória atende ao disposto no arcabouço legal que protege os direitos humanos das mulheres e exterioriza cumprimento da obrigação do dever de julgamento com perspectiva de gênero, em obediência ao critério da diligência devida (duediligence).

Por tais sucessos, a preocupação da magistrada e do magistrado com o cumprimento do art. 28 da Lei Maria da Penha está em compasso com as diretrizes que estruturam o julgamento com perspectiva de gênero, voltado a impedir, no âmbito do processo, o desequilíbrio entre os gêneros e a continuação da violência, desta feita institucional."

A Recomendação n. 33 da Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) recomenda que os Estados partes (...) a) Institucionalizem sistemas de assistência jurídica e defensoria pública que sejam acessíveis, sustentáveis e respondam às necessidades das mulheres, garantam que esses serviços sejam prestados de maneira oportuna, contínua e efetiva em todos as etapas dos procedimentos judiciais ou quase judiciais, incluindo os mecanismos alternativos de resolução de disputas e os processos de justiça restaurativa, e assegurem o acesso irrestrito dos prestadores da assistência jurídica e defensoria pública a toda documentação relevante e outras informações, incluindo declarações de testemunhas (item 37, a).

Nesse sentido, "a assistência jurídica qualificada, prevista nos artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha, é direito das vítimas direta e indireta de feminicídio e de outras formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, abrangendo a formulação de perguntas e participação ativa no processo, conforme Recomendação 33 da CEDAW e, em obediência ao critério da diligência devida" (Enunciado FONAVID N. 71).

*A propósito decidiu o c. STJ que "A Defensoria Pública **pode** ser intimada, de ofício, pelo Juízo para prestar assistência às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, nos procedimentos de escuta especializada, sem que isso represente sobreposição inconstitucional às funções do Ministério Público." (RMS 70.679-MG, Rel. Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, por maioria, julgado em 26/9/2023.*

Fundamentou a Corte Cidadã: "A atuação do Parquet como substituto processual da vítima na ação penal pública não se confunde com a atuação da Defensoria Pública no acompanhamento e na orientação jurídica de crianças e adolescentes em situação de violência nem pode suplantá-la. Tal atividade não constitui, por si só, desempenho do múnus de curadoria especial ou de assistência à acusação,

mas atividade jurídica própria, na condição de "custos vulnerabilis", que é o núcleo da atual identidade constitucional da Defensoria Pública. (...)

Aplica-se, por analogia, o disposto nos arts. 27 e 28 da Lei n. 11.340/2003, que asseguram à mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado". (Informativo 791 do STJ).

As mulheres em situação de violência doméstica e familiar integram um grupo socialmente vulnerável e se submetem ao microssistema de proteção de vulneráveis. Mutatis mutandis deve ser assegurado também a elas o acesso aos serviços de Defensoria Pública, na condição de "custus vulberabilis" e não de assistente da acusação, mediante atendimento específico e humanizado, em sede policial e judicial.

A despeito disso, seguindo as regras de hermenêutica jurídica, onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir (ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio), ou, onde há o mesmo fundamento haverá o mesmo direito (ubi eadem ratio ibi idem jus). Aplica-se, no presente caso, o microssistema de defesa das pessoas vulneráveis, em especial a violência de gênero no âmbito doméstico e familiar. Imperiosa, portanto, a aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, nos termos da Resolução n. 492/ 2023 do CNJ e a Recomendação n. 33 da CEDAW, para determinar vista à DPE-RJ para que designe Defensor(a) Público (a) para atuação exclusiva na condição de "custos vulnerabilis", devendo receber o processo no estado em que se encontra assistir a vítima em todo os atos processuais.

Nesse sentido, decidiu o e. TJRJ:

CORREIÇÃO PARCIAL INTERPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DE DECISÃO JUDICIAL QUE MANTEVE A DETERMINAÇÃO DA NOMEAÇÃO AUTOMÁTICA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA PRESTAR ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA À VÍTIMA, COM FULCRO NO ARTIGO 28, DA LEI Nº 11.340/06, PERANTE O TRIBUNAL DO JÚRI. DENÚNCIA NOS TERMOS DOS ARTIGOS 121, §2º, INCISO VI E §2º-A, INCISO I, C/C ARTIGO 14, INCISO II, AMBOS DO CÓDIGO PENAL. ADUZ O RECLAMANTE PELA EXISTÊNCIA DE ERROR IN PROCEDENDO, APONTANDO A ATIPICIDADE DA FIGURA DA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA, E INSURGINDO-SE QUANTO À NOMEAÇÃO AUTOMÁTICA E A CRIAÇÃO DE ÔNUS PARA A VÍTIMA. MÉRITO. AO CONTRÁRIO DO SUSTENTADO PELO ILUSTRE RECLAMANTE, VERIFICA-SE QUE A DOUTA MAGISTRADA DE PISO NÃO DECIDIU CONTRA LEGEM, AO NOMEAR A DEFENSORIA PÚBLICA, PARA ATUAR NO INTERESSE DA VÍTIMA, PERANTE O TRIBUNAL DO JÚRI, MAS SIM, BUSCOU DAR EFETIVO CUMPRIMENTO ÀS NORMAS QUE VISAM À PROTEÇÃO DA MULHER VÍTIMA NO

> *ÂMBITO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. ARTIGOS 27 E 28, DA LEI Nº 11.340/06. ENUNCIADO Nº 32 DO FONAVID. RESSALTE-SE QUE A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA, DEFINIDA EM LEI, NÃO SE RESUME APENAS À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA NOS AUTOS DA AÇÃO PENAL, MAS, TAMBÉM, A DAR ASSISTÊNCIA INTEGRAL, TANTO NA ESFERA CRIMINAL, COMO NA CÍVEL, À MULHER VÍTIMA EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, ALÉM DOS ATOS EXTRAPROCESSUAIS. OUTROSSIM, NÃO HÁ QUE SE CONFUNDIR A ASSISTÊNCIA QUALIFICADA À VÍTIMA, CONFORME PREVISTO NO ARTIGO 28 DA LEI Nº 11.340/06, COM A FIGURA DO ASSISTENTE DE ACUSAÇÃO, DISPOSTO NO ARTIGO 268 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. ISTO PORQUE, EM APERTADA SÍNTESE, TEM-SE QUE O ARTIGO 268 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, NORMATIZA QUE A PARTE, QUE TEM DE SER HABILITADA PELO JUÍZO, PODERÁ INTERVIR COMO ASSISTENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO, ENQUANTO O ARTIGO 28 DA LEI Nº 11.340/06, APRESENTA UMA ASSISTÊNCIA DESVINCULADA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL. IGUALMENTE, HÁ DE SE TER EM MENTE, QUE A NOMEAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO CASO EM ESPEQUE, ASSIM COMO A SUA ATUAÇÃO, É VOLTADA PRECIPUAMENTE PARA O INTERESSE DA VÍTIMA DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, OBJETIVANDO A SUA NÃO REVITIMIZAÇÃO, E NÃO NECESSARIAMENTE, A CONDENAÇÃO DO SEU AGRESSOR. DE TODO O EXPOSTO, NÃO SE VERIFICA QUE A DECISÃO ORA VERGASTADA INCIDA EM ERROR IN PROCEDENDO. DECISÃO MANTIDA. (0073318-11.2023.8.19.0000 - CORREIÇÃO PARCIAL. Des(a). SIDNEY ROSA DA SILVA - Julgamento: 07/11/2023 - SÉTIMA CÂMARA CRIMINAL).*
>
> *Contudo, para impor os poderes e deveres inerentes à assistência à acusação no processo penal (art. 268 e ss. do CPP), inclusive no âmbito do Tribunal do Júri, necessário seja concedido poderes de representação à Defensoria Pública, nos termos do art. 268 do CPP.*
>
> *Determino vista à DPE-RJ para que designe Defensor(a) Público (a) para atuação da condição de "custos vulnerabilis".*

Em face desse capítulo da r. decisão, foi formulado pedido de reconsideração, tendo o douto magistrado de piso decidido pela manutenção da decisão pelos seus próprios fundamentos. A Correição Parcial (nº 0085569-27.2024.8.19.0000) interposta foi provida, por unanimidade, pela 2ª Câmara Criminal em 10 de dezembro de 2024.

Quanto à decisão impugnada, é preciso destacar alguns equívocos.

O primeiro quando o douto magistrado argumenta que a vítima necessita de *"profissional com capacidade postulatória para que evite preconceitos e estereótipos e considerações depreciativas sobre o comportamento da vítima"* distinto do Ministério Público. Há algum estudo que comprove que promotores de Justiça que atuam na defesa intransigível das vítimas no Tribunal do Júri sejam preconceituosos? Tenho certeza que não.

Além disto, é importante destacar que eventual tratamento desrespeitoso à vítima no cotidiano forense normalmente parte dos advogados do acusado, papel tradicionalmente exercido pela Defensoria Pública quando o réu é hipossuficiente, e não do Ministério Público. Tal situação motivou o legislador, inclusive, a editar a Lei nº 14.245/2021, denominada Mariana Ferrer, que conferiu nova redação ao artigo 474-A do Código de Ritos[8], para preceituar que:

> Art. 474-A. Durante a instrução em plenário, todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato deverão respeitar a dignidade da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz presidente garantir o cumprimento do disposto neste artigo, vedadas:
>
> I - a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração nos autos;
>
> II - a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunha.

O *decisum*, a um só tempo, ignora a função constitucional do Ministério Público de titular da ação penal, e as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, Órgão de Controle Externo, que preconizam o protagonismo da Instituição na tutela dos interesses da vítima.

O E. Conselho Nacional do Ministério Público, dentro do poder regulamentar conferido pelo artigo 130-A, parágrafo 2º, I, da CRFB, editou a Resolução nº 243/2021[9], a fim de estabelecer a política institucional de proteção integral e de promoção de direitos e de apoio às vítimas, com

8 BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 25 fev. 2025.

9 BRASIL. **Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-243-2021.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

o objetivo de assegurar direitos fundamentais, garantindo o acesso à informação, participação, verdade, justiça, apoio, tratamento individualizado e não discriminatório, proteção física, patrimonial e psicológica.

O *decisum* ignora também o manual de atuação dos Promotores de Justiça em caso de feminicídio, editado pelo Conselho Nacional do Ministério Público[10], que dispõe

> *O promotor/promotora de Justiça, além de representar a sociedade no Plenário do Júri, também fala pela vítima; portanto, tem a função de contar a história de vida dela. Nos casos de feminicídios, é de extrema relevância que saiba sobre os antecedentes do crime, que explique o ciclo de violência e demonstre aos jurados a perspectiva de gênero. O promotor/a promotora de Justiça deve sempre antes do julgamento, de preferência já na fase de inquérito policial, entrar em contato com os familiares da vítima. Só assim poderá dar voz a esta e contar a sua história; somente os familiares da vítima têm acesso a informações essenciais sobre ela e, até mesmo, sobre o crime.*

A decisão que nomeia, de ofício, a Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* da vítima desconsidera, por completo, que o Ministério Público, dentro da roupagem constitucional conferida pelo artigo 127 da nossa Constituição de 1988, é a Instituição que representa os interesses da sociedade em Juízo, com a missão não só de acolher a vítima e conhecer a sua história, mas também de lutar para que justiça seja feita em seu nome.

O *segundo equívoco* a ser destacado é que o *decisum* impugnado invoca acórdão do E. Superior Tribunal de Justiça relacionado às crianças e adolescentes vítimas de violência. No precedente – RMS nº 70.679-MG, da Relatoria da Ministra Laurita Vaz – firmado por maioria em 26 de setembro de 2023 pela Sexta Turma – foi firmado o entendimento de que *"a Defensoria Pública pode ser intimada, de ofício, pelo Juízo para prestar assistência às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, nos procedimentos de escuta especializada".* O *decisum* não prevê uma assistência *sui generis*, mas apenas a possibilidade de *"acompanhamento e a orientação jurídica de crianças e adolescentes em situação de violência*", que não se confunde com a atuação

10 BRASIL. **Manual de atuação das promotoras e dos promotores de justiça em casos de feminicídio**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019. Disponível em: <ttps://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/MANUAL_JUSTI%C3%87A_FEMINICIDIO_19.11.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

da Defensoria Pública em todos os atos do processo, tampouco com uma imposição nesse sentido.

Note-se que as mulheres vítimas de feminicídio são vulneráveis por vivenciarem ciclos repetitivos de violência doméstica, que, muitas vezes, acabam de forma drástica, mas não são incapazes, como os menores de 18 anos, na forma da lei civil. O magistrado de piso mistura o conceito de vulnerabilidade com o de incapacidade.

Portanto, invocar o referido acórdão da Corte Cidadã para suprir a ausência de dispositivo legal no Código de Processo Penal e na Lei Maria da Penha que determine a atuação da Defensoria Pública, em nome próprio, em prol de direito de terceiro, *in casu* da vítima, parece ser um equívoco.

Decisões que invocam precedentes de outras matérias e ampliam o seu leque de aplicação, sem similitude fática e jurídica, geram insegurança jurídica, contribuindo para índices negativos de governança judicial e, consequentemente, para a falta de credibilidade do Poder Judiciário.

O *terceiro equívoco* relaciona-se com os artigos 27 e 28 da Lei nº 11.340/06[11], que preceituam que "em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado", dispondo ainda que "é garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado".

O que o artigo 27 prevê é a assistência jurídica, ou seja, o aconselhamento do advogado, que não é necessariamente o defensor público, à mulher vítima de violência de gênero acerca da sua participação no ato processual, sobre as consequências das suas palavras, do seu silêncio e da importância da quebra dos ciclos repetitivos de violência. O advogado também resguarda a mulher, impedindo que ela possa ser vítima de perguntas impertinentes que possam ser formuladas pelo advogado do

11 BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 25 fev. 2025.

réu, tudo dentro do escopo do artigo 474-A do CPP, introduzido pela Lei Mariana Ferrer.

O artigo 28, por sua vez, prevê que a mulher tem direito à assistência gratuita prestada pela Defensoria Pública ou por qualquer outra entidade. O escritório modelo da PUC/RJ[12], por exemplo, presta esse serviço de forma exemplar, mediante o pedido de habilitação da ofendida como assistente de acusação.

O que o legislador idealiza é que a mulher possa, sempre no cenário da violência doméstica e familiar, contar com a assistência de advogado ou de defensor público, mediante atendimento específico e humanizado, inclusive nas Delegacias de Polícia quando da confecção do registro de ocorrência, para prestar depoimento e orientar no requerimento das medidas protetivas.

Neste ponto, é importante destacar que os defensores no Rio de Janeiro não atuam acompanhando as mulheres nas Delegacias de Polícia, muito embora pudessem, haja vista a previsão do artigo 6º, XV, da Lei Complementar nº 6/1997[13], já que, de acordo com o artigo 28 da Lei Maria da Penha, as mulheres vítimas de violência doméstica têm direito à assistência jurídica gratuita e ao acesso a esses serviços em termos amplos.

Determinar que Defensores Públicos prestem uma assistência sem previsão em lei e sem a anuência da vítima retira esses advogados públicos dos locais que deveriam estar ocupando por força de mandamento legal, e de atuar na defesa efetiva da mulher, cenário que se torna ainda mais grave se considerarmos o déficit de defensores no Brasil.

Atualmente, são 7.200 defensores públicos em todo Brasil, entre estaduais e federais. Os dados mostram que o país tem apenas um defensor público para cada 25 mil pessoas aptas a receber o serviço[14].

12 PUC/RJ. Quem somos. **Departamento de Direito – Núcleo de Prática Jurídica**, 2023c. Disponível em: <https://npj.jur.puc-rio.br/?page_id=1367>. Acesso em: 24 fev. 2025.

13 "Art. 6º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: XV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o investigado ou indiciado não constituir advogado". ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 6, de 12 de maio de 1977**. Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. (Redação dada pela Lei Complementar 203/2022). Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 1977. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/e0a473c75c245a3c032566090073ce8e>. Acesso em: 25 fev. 2025.

14 UOL. **Defensorias públicas têm déficit de 25% e deixam milhões de brasileiros sem acesso à Justiça**. 2023. Disponível em: <https://cultura.uol.com.br/noticias/62828_defensorias-publicas-tem-deficit-de-25-e-deixam-milhoes-de-brasileiros-sem-acesso-a-justica.html>. Acesso em: 25 fev. 2025.

Não se afigura razoável determinar a atuação de defensores em searas que não lhes são próprias, com sobreposição de atuação de funções com o Ministério Público, retirando-os do seu escopo primário por força de mandamento constitucional (artigo 134).

Essa sobreposição de atuação, exercida no Rio de Janeiro pelos defensores públicos integrantes do Grupo Temático de Feminicídio, é remunerada, ou seja, os advogados públicos recebem verba extra para realizar esses plenários em prol da vítima, papel que o Ministério Público assume sem qualquer ônus financeiro, por ser inerente à sua função, de modo que a assistência qualificada não se justifica também sob o aspecto econômico-financeiro, notadamente no Estado do Rio de Janeiro, que se encontra no regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, pelos próximos nove exercícios financeiros, com início em 1º de março de 2022[15].

Não se afigura razoável, sob o viés da economicidade, que um Estado com desequilíbrio financeiro grave[16] esteja remunerando Defensores Públicos para executar funções próprias da atuação do Ministério Público, retirando-os dos locais onde deveriam estar dentro da sua roupagem constitucional, como nas Delegacias de Polícia e nos Presídios.

E o *quarto equívoco* da decisão relaciona-se justamente com a capacidade de autodeterminação da vítima, por fazer *tabula rasa* da autonomia da vontade, essencial para que o contrato de mandato seja firmado de forma válida.

Maria Helena Diniz, em seu Curso de Direito Civil Brasileiro[17], conceitua autonomia da vontade como "*o poder de estipular livremente, como melhor lhes convier, mediante acordo de vontade, a disciplina de seus interesses, suscitando efeitos tutelados pela ordem jurídica*".

Não há dúvidas de que a Defensoria Pública só pode atuar em prol dos interesses da vítima por meio de uma procuração, que nada mais é

15 ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/tesouro/wp-content/uploads/sites/15/2023/11/Entrega_V_PRF_ERJ_Pos_Parecer_STN_assinado-10.02.2022.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

16 O que ocorre quando a receita corrente líquida (RCL) anual é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício, o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL e o valor total de obrigações seja superior às disponibilidades de caixa.

17 DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. v. 4. 26 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 40.

do que o instrumento do **contrato de mandato**. E, como tal, só pode ser considerado válido se pactuado livremente, e não como fruto de imposição estatal, exercida por meio do Poder Judiciário.

Com efeito, preceitua o artigo 653 do Código Civil[18]: *"Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato".*

A procuração judicial é aquela destinada à prática de atos em Juízo. O mandato judicial confere poderes *ad judicia* para o foro em geral. Os poderes especiais são elencados taxativamente no artigo 105 do Código de Processo Civil[19] e devem estar obrigatoriamente expressos:

> Art. 105. A procuração geral para o foro, outorgada por instrumento público ou particular assinado pela parte, habilita o advogado a praticar todos os atos do processo, *exceto receber citação, confessar, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação, receber, dar quitação, firmar compromisso e assinar declaração de hipossuficiência econômica, que devem constar de cláusula específica*. (grifo nosso).

Portanto, para que a procuração judicial seja válida, é preciso que seja externada a vontade do mandante, materializada em uma procuração em nome do mandatário.

Assim, não há como admitir que a vítima, que sequer é parte no processo penal (salvo quando externada a sua vontade, na forma do artigo 168 do Código de Processo Penal), seja obrigada pelo Poder Judiciário a ser assistida pela Defensoria Pública, sem ter externado a sua vontade, tampouco conferido procuração para tal finalidade, em clara violação a esse princípio pilar do direito civil, regente das relações contratuais.

O negócio jurídico se inicia com a declaração de vontade destinada à produção de efeitos jurídicos correspondentes ao intento prático do declarante, se reconhecido e garantido pela lei. É indispensável, portanto, a todo negócio jurídico, a manifestação da vontade externada por agente

18 BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

19 BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

capaz, além do objeto lícito, possível, determinado ou determinável e a forma prescrita ou não defesa em lei – artigo 104 do Código Civil[20].

Por tal razão, a lei, no artigo 166 do Código Civil[21], considera nulo o negócio jurídico cujo objeto for ilícito ou "*não revestir a forma prescrita em lei",* sendo possível afirmar que essas nomeações automáticas realizadas pelos Juízes Presidentes dos Tribunais do Júri para tutela dos direitos das vítimas de feminicídio são nulas.

A uma porque a procuração outorgada à Defensoria Pública para assistir a vítima foi conferida pelo Estado, por meio do Poder Judiciário, sem a manifestação de vontade da vítima. A duas por haver violação do princípio básico que rege os contratos, que é a autonomia da vontade, constituindo a procuração judicial o instrumento do mandato. A três porque, à míngua de lei que valide essa atuação, é possível dizer que o objeto dessa nomeação de ofício não se reveste da forma prescrita em lei, que seria a do artigo 168 do Código de Processo Penal – assistência de acusação.

Nomear, independentemente da vontade da vítima, a Defensoria Pública fora da sua função precípua no processo penal de patrocínio dos réus hipossuficientes é um contrassenso ao sistema protetivo, notadamente se consideramos que o silêncio da vítima, ou a sua retratação em Juízo, após orientação jurídica, nos Juizados da Violência Doméstica, tem conduzido à prolação de sentenças absolutórias, situação que vai na contramão dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994)[22], ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996[23], prevê,

20 BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

21 BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

22 ACNUR. Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, "convenção de Belém do Pará" (Adotada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994, no Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral). Belém do Para, 1994. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_Interamericana_para_Prevenir_Punir_e_Erradicar_a_Violencia_contra_a_Mulher.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

23 BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 25 fev. 2025.

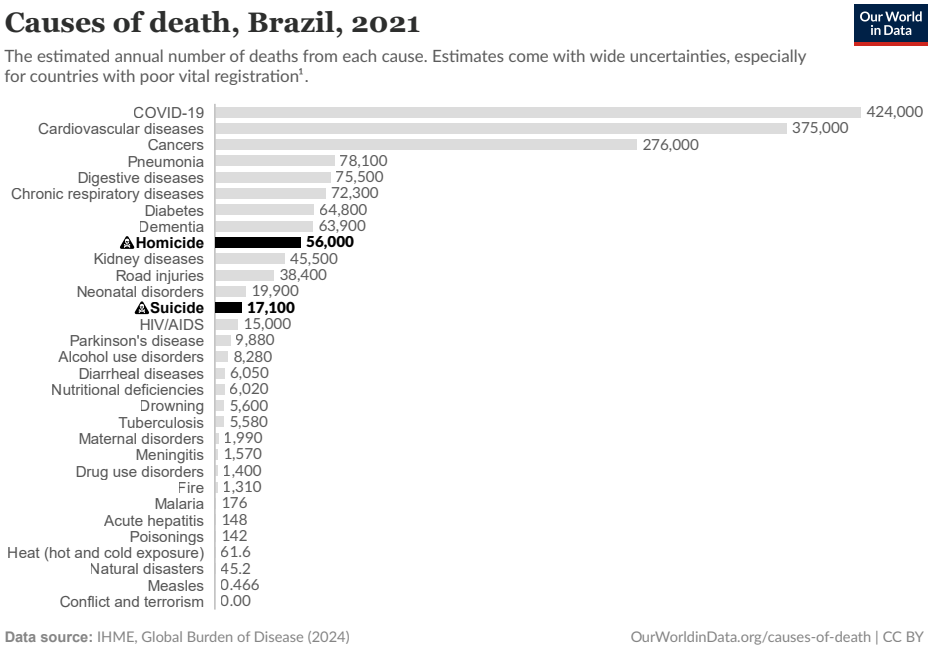
por exemplo, no artigo 5º, que "*toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis*", rol no qual se inclui a autonomia da vontade.

Atenta a essa anômala situação, foi firmada a posição institucional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no enunciado 41 na 1ª Jornada Institucional[24]*, in verbis***:**

> *Nos processos de competência do Tribunal do Júri, configura error in procedendo decisão do Juízo que habilita, de ofício, com esteio nos artigos 27 e 28 da Lei nº 11.340/2006, a Defensoria Pública ou Defensor Dativo como assistente qualificado/especializado da vítima*.

A questão ganha relevos mais importantes na medida em que, de acordo com o *site* Our World in Data, em 2021, os homicídios no Brasil representaram a 9ª maior causa de morte[25], ao passo que, no mundo, no mesmo período, ocuparam a 17ª posição[26].

Figura 1 - *Causes of death, World*, 2021



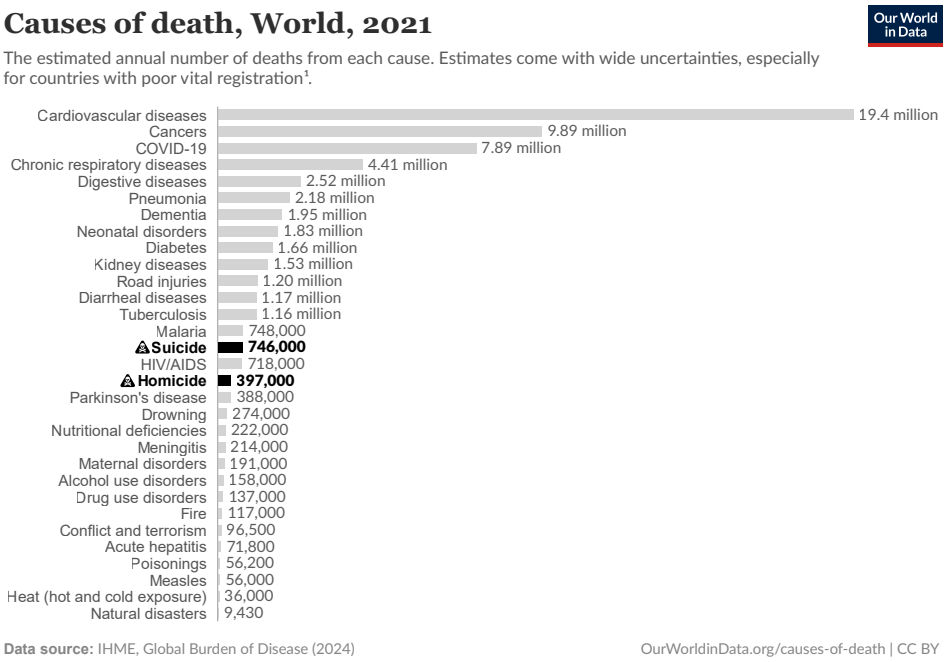
Fonte: *OUR WORLD IN DATA. Causes of death, Brazil*, 2021. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/annual-number-of-deaths-by-cause?tab=chart&country=~BRA>. Acesso em: 17 mar. 2025.

24 ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Enunciados**. 2024. Disponível em: <https://h-internet.mprj.mp.br/servicos/consulta-juridica/enunciados>. Acesso em: 24 fev. 2025.

25 OUR WORLD IN DATA. **Causes of death, Brazil**, 2021. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/annual-number-of-deaths-by-cause?tab=chart&country=~BRA>. Acesso em: 17 mar. 2025.

26 OUR WORLD IN DATA. **Causes of death, Brazil**, 2021. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/annual-number-of-deaths-by-cause?tab=chart&country=~BRA>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Figura 2 - *Causes of death, World*, 2021



Fonte: *OUR WORLD IN DATA. Causes of death, World, 2021. Disponível em*: <https://ourworldindata.org/grapher/annual-number-of-deaths-by-cause>. Acesso em: 17 mar. 2025.

É preciso salvaguardar os direitos das vítimas de feminicídio, dentre os quais destacamos a autonomia da vontade da vítima sobrevivente e dos parentes nos casos fatais.

O *quinto equívoco* refere-se ao precedente da 1ª Câmara Criminal citado pelo Juízo de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca de São João de Meriti no seu *decisum*. É que, quando da formulação do pedido de reconsideração, em abril de 2024, o referido Órgão Fracionário já havia revisto o entendimento quando do julgamento, em março de 2024, da Correição Parcial nº 0101421-28.2023.8.19.0000, manejada pela promotora Simone Sibilio do Nascimento, sob a Relatoria do eminente Desembargador Luiz Zveiter:

> CORREIÇÃO PARCIAL. INSURGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A DECISÃO DO JUÍZO DE ORIGEM, NOS AUTOS DO PROCESSO No. 00090142-42.2023.8.19.0001, QUE HABILITOU DE FORMA AUTOMÁTICA A DEFENSORIA PÚBLICA NA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA DA VÍTIMA SOBREVIVENTE DE TENTATIVA DE FEMINICÍDIO. PLEITO MINISTERIAL BUSCANDO A CASSAÇÃO DA REFERIDA

DECISÃO. PRETENSÃO QUE MERECE ACOLHIMENTO. O INTERESSADO, FOI DENUNCIADO EM RAZÃO DA PRÁTICA DO CRIME DE TENTATIVA DE FEMINICÍDIO, NA FORMA TENTADA, CONTRA SUA COMPANHEIRA. NO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA, A MAGISTRADA DE ORIGEM NOMEOU AUTOMATICAMENTE A DEFENSORIA PÚBLICA PARA ASSISTÊNCIA DA VÍTIMA, EM ATENÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 27 E 28 DA LEI 11.340/06. APÓS A MENCIONADA DECISÃO, O MINISTÉRIO PÚBLICO REQUEREU A RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO DE NOMEAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER PARA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA À VÍTIMA SOBREVIVENTE, O QUE RESTOU INDEFERIDO. NO CASO, ANOMEAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA ASSISTIR A VÍTIMA NO TRIBUNAL DO JÚRI, QUE TEM SIDO CLASSIFICADA COMO "ASSISTÊNCIA QUALIFICADA" PELA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA, NA LOUVÁVEL INTENÇÃO DE OFERTAR A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA E NA PROTEÇÃO DOS INTERESSES DA VÍTIMA. NO ENTANTO, DEVE-SE PONDERAR A NOMEAÇÃO AUTOMÁTICA É IMPOSIÇÃO FEITA À OFENDIDA, ESTA QUE SE ENCONTRA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE, SENDO NECESSÁRIO RESGUARDARMOS SUA CAPACIDADE DE AUTODETERMINAÇÃO. ENTENDE-SE QUE O "DEVERÁ" PREVISTO NO ARTIGO 27 DA LEI MARIA DA PENHA, MERECE SER INTERPRETADO COMO UMA FACULDADE CONFERIDA, NÃO SENDO RAZOÁVEL IMPORMOS UM ÔNUS À VÍTIMA, INTIMANDO-A PARA QUE COMPAREÇA AO NÚCLEO DA DEFENSORIA. O QUE O ARTIGO PRECONIZA É QUE A MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DEVERÁ ESTAR ACOMPANHADA DE ADVOGADO PARTICULAR OU PATROCINADO PELA DEFENSORIA PÚBLICA, EM TODOS OS ATOS PROCESSUAIS AOS QUAIS FOR CHAMADA OU INTIMADA. LOGO, ENTENDE-SE POR IMPROVÁVEL QUE A INTENÇÃO DO LEGISLADOR SE COADUNE COM A IMPOSIÇÃO DO COMPARECIMENTO DA VÍTIMA AO NÚCLEO DA DEFENSORIA PÚBLICA (NUDEMGT), OU IMPOSIÇÃO DE QUALQUER ATO SOB ARGUMENTO DE SUA PRÓPRIA PROTEÇÃO, QUANDO, NA VERDADE, ESTAREMOS CONTRIBUINDO COM UMA POSSÍVEL REVITIMIZAÇÃO, NÃO DEVENDO SER A VÍTIMA OBRIGADA A EXERCER QUALQUER ATO ALÉM DOS LEGALMENTE PREVISTOS, PODENDO INCLUSIVE, ESTA DECIDIR POR NÃO RECEBER A DENOMINADA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA. ADEMAIS, A FINALIDADE DA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA É OFERECER PROTEÇÃO À VÍTIMA, BUSCANDO COMPREENDER O QUE ELA

> DE FATO DESEJA, CUMPRINDO O DISPOSITIVO NO QUE DIZ RESPEITO AO ATENDIMENTO HUMANIZADO, E BUSCANDO FAZER RESPEITADOS OS DESEJOS DESTA, COMEÇANDO ESPECIALMENTE, PELO MANIFESTO DESEJO EM RECEBER A MENCIONADA ASSISTÊNCIA. LOGO, TAL CONCLUSÃO NÃO CONTRIBUI PARA QUE A VÍTIMA RESTE DESAMPARADA OU DEIXE DE TER A VISIBILIDADE CONFERIDA POR LEI, POIS, NADA IMPEDE QUE A PRÓPRIA DEFENSORIA PÚBLICA ATUE EM FAVOR DA VÍTIMA, PELO CONTRÁRIO, SIGNIFICA QUE A ATUAÇÃO DO ADVOGADO OU DO DEFENSOR PÚBLICO, DEVE ATENDER MANIFESTAÇÕES DE VONTADE DA VÍTIMA, SENDO ESSENCIAL QUE A PERSECUÇÃO PENAL NÃO A REVITIMIZE.
>
> PROCEDÊNCIA DA CORREIÇÃO PARCIAL PARA CASSAR A DECISÃO QUE NOMEOU, DE OFÍCIO, A DEFENSORIA PÚBLICA COMO ASSISTENTE ESPECIALIZADA.
>
> (Correição Parcial nº - Relator: Desembargador Luiz Zveiter – julgamento 12/03/2024 - unânime).

Pelas razões acima, não concordamos com essas nomeações automáticas, tendo a 2ª Câmara Criminal reformado o *decisum* do Magistrado de Piso, em acórdão assim ementado:

> CORREIÇÃO PARCIAL. NOMEAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA, DE OFÍCIO, COMO "CUSTUS VULNERABILIS" DA VÍTIMA.
>
> *I. Caso em exame. Decisão do Juízo de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca de São João de Meriti - Tribunal do Júri - que, nos Autos do Processo n° 0016305-23.2022.8.19.0054, ao pronunciar o Réu Leonardo da Silva Esteves, por infração ao artigo 121, §2°, VI, e §7º, III c/c 14, II, ambos do Código Penal, na forma da Lei 11.340/06, nomeou a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, para atuar na condição de "custus vulnerabilis" da Vítima G. L, M. de O. da C. II. Questão em discussão. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Reforma da Decisão, porquanto ausente "amparo constitucional, legal e convencional". III. Razões de decidir. A situação de vulnerabilidade da mulher nos processos de Violência Doméstica e Familiar levou à criação de diversas leis e outros mecanismos visando a sua proteção, dentre eles, a Lei Maria da Penha, a Resolução nº 492/2023, do CNJ, a Recomendação nº 33, da CEDAW, e o Protocolo Violeta Laranja do Estado do Rio de Janeiro. Ao tratar da Assistência Judiciária, os artigos 27 e 28, da Lei 11.340/06 possibilitaram que a mulher vítima de violência doméstica tenha acesso à assistência jurídica promovida pela Defensoria Pública. Não*

> *se trata de uma Assistência Especializada obrigatória, com a nomeação da Defensoria Pública, de ofício, como "custus vulnerabilis", mas, da possibilidade de que a vítima, por meio de manifestação da vontade, possa escolher participar ativamente da Ação penal. A nomeação automática da Defensoria Pública como "custus vulnerabilis" desvirtua a função daquele Órgão, prevista no artigo 134, da Constituição Federal, criando um sujeito processual que não encontra amparo em nosso ordenamento jurídico. Não se trata de negar à mulher vítima de violência doméstica, o acesso à assistência especial a que faz jus na condição de pessoa vulnerável, mas, de permitir que ela possa manifestar a sua vontade de ingressar no Processo, não devendo, entretanto, ser essa providência determinada, de ofício, pelo Magistrado.*
>
> *IV. Dispositivo.*
>
> CORREIÇÃO PROCEDENTE.
>
> (Correição Parcial nº 0085569-27.2024.8.19.0000; Relatora: Des. Katia Maria Amaral Jangutta, data do julgamento: 10/12/2024, unânime).

Além dos acórdãos já citados das 1ª e 2ª Câmaras Criminais, mister se faz colacionar os precedentes das 5ª e 6ª Câmara Criminais, obtidos também pela interposição de Correições Parciais pelo MPRJ:

> *CORREIÇÃO PARCIAL (ARTIGOS 219, DO CODJERJ, E 210, DO RITJ) – 1º) O ARTIGO 28, DA LEI 11.343/03, NÃO DETERMINA QUE A MULHER, EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR, DESFRUTE, NECESSARIAMENTE, DE "ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA", MAS, SIM, QUE ELA TENHA ACESSO AOS SERVIÇOS DA DEFENSORIA PÚBLICA. A "ASSISTÊNCIA" FICA NA DEPENDÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DE VONTADE DA INTERESSADA, O QUE NÃO SE VERIFICOU NO CASO CONCRETO, POIS RESULTOU DE "NOMEAÇÃO DE OFÍCIO".*
>
> *2º) COMUNICADA DA DECISÃO IMPUGNADA, A DEFENSORIA PÚBLICA LIMITOU-SE A EXPRESSAR QUE AGUARDAVA O COMPARECIMENTO DA VÍTIMA. E MAIS. A DEFENSORIA PÚBLICA NÃO SE FEZ PRESENTE À AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO, O QUE NÃO IMPOSSIBILITOU SUA REALIZAÇÃO. ENFIM, A DESPEITO DA "NOMEAÇÃO" A OFENDIDA NÃO FOI "ASSISTIDA".*
>
> *PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, AFASTANDO-SE A AUTOMÁTICA NOMEAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO "ASSISTENTE ESPECIALIZADA", SEM PREJUÍZO DE ULTERIOR REQUERIMENTO DO SUJEITO PASSIVO, QUANDO PODERÁ HAVER ESSA ATUAÇÃO.*

(Quinta Câmara Criminal - Relator: Desembargador Paulo de Tarso Neves - Correição Parcial n.º 0067572-65.2023.8.19.0000 – decisão unânime – julgamento: 08.02.2024 – grifos nossos).

CORREIÇÃO PARCIAL (ARTIGOS 219, DO CODJERJ, E 210, DO RITJ) – O MINISTÉRIO PÚBLICO DENUNCIOU MATHEUS MARTINS NUNES COMO INCURSO NAS PENAS DOS ARTIGOS 121, §2o, INCISOS I, III, IV E VI, N/F DO §2o-A, INCISO II, C/C ARTIGO 14, INCISO II, AMBOS DO CÓDIGO PENAL. COM O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA, A MAGISTRADA A QUO NOMEOU, DE OFÍCIO, A DEFENSORIA PÚBLICA DO NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER COMO ASSISTENTE ESPECIALIZADO DA VÍTIMA SOBREVIVENTE, NA FORMA DO ART. 28 DA LEI 11.340/06 E NO PROVIMENTO N. 83/2022, DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

– ACOLHIMENTO DA IRRESIGNAÇÃO MINISTERIAL – O ARTIGO 28, DA LEI 11.343/03, NÃO DETERMINA QUE A MULHER, EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR, DESFRUTE, NECESSARIAMENTE, DE "ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA", MAS, SIM, QUE A OFENDIDA VENHA A TER ACESSO AOS SERVIÇOS DA DEFENSORIA PÚBLICA. A "ASSISTÊNCIA" FICA NA DEPENDÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DE VONTADE DA INTERESSADA, O QUE NÃO SE VERIFICOU NO CASO CONCRETO, POIS RESULTOU DE "NOMEAÇÃO DE OFÍCIO. ACRESCE-SE QUE, APÓS SER COMUNICADA DA DECISÃO IMPUGNADA, A DEFENSORIA PÚBLICA LIMITOU-SE A EXPRESSAR QUE AGUARDAVA O COMPARECIMENTO DA VÍTIMA. ALÉM DISSO, A INSTITUIÇÃO NOMEADA NÃO SE FEZ PRESENTE À AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

– PORTANTO, A DESPEITO DA "NOMEAÇÃO" A OFENDIDA NÃO FOI "ASSISTIDA".

– PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, AFASTANDO-SE A AUTOMÁTICA NOMEAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO "ASSISTENTE

ESPECIALIZADA", SEM PREJUÍZO DE ULTERIOR REQUERIMENTO DO SUJEITO PASSIVO, QUANDO PODERÁ HAVER ESSA ATUAÇÃO.

(Sexta Câmara Criminal – Relator: Des. Fernando Antônio de Almeida - Correição Parcial nº 0001410-54.2024.8.19.0000 – decisão unânime – julgamento em 30.7.24 - grifos nossos).

Verifica-se uma tendência do E. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em não admitir a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* das vítimas de feminicídio de ofício, prestigiando os acórdãos a autonomia da vontade da vítima, firmes no sentido de que os artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha não estabeleceram a figura da assistência especializada da

Defensoria Pública nos processos de feminicídio, mas apenas o acesso aos serviços da referida Instituição, como tem qualquer cidadão na forma do artigo 5º, XXXV, da Carta Magna.

3. GOVERNANÇA JUDICIAL: A IMPORTÂNCIA DE DECISÕES PAUTADAS NA LEI SOB O VIÉS DA TRANSPARÊNCIA E CREDIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO

Dentro da perspectiva multifacetada do conceito de Governança Judicial, ensina Akutsu e Guimarães[27] que o desempenho do sistema judicial pode ser medido sob cinco dimensões*: "independência judicial, accountability, eficiência, efetividade e acessibilidade à Justiça".*

Partindo dessa perspectiva, de correlação entre essas cinco dimensões para a obtenção de bons índices de governança judicial, a prolação de decisões desprovidas de amparo legal, construídas por precedentes judiciais que não são aplicáveis pela técnica interpretativa do d*istinguishing* e invocando dispositivos legais que não guardam relação com a questão (como, no caso em análise, os artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha), comprometem a eficiência do Poder Judiciário, fatores que influenciam na sua legitimação social.

A uma porque será necessário interpor um recurso, no caso uma correição parcial, buscando a reforma da decisão prolatada em 1º grau, comprometendo a razoável duração do processo, garantia fundamental prevista no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição da República.

À guisa de exemplo, *no caso concreto examinado*, entre o pedido de reconsideração, datado de 14 de abril de 2024, a interposição da Correição Parcial, em 14 de outubro de 2024, e o julgamento pelo órgão Fracionário, ocorrido em 10 de dezembro de 2024, *transcorreram oito meses, tempo em que o processo, no qual o acusado já foi pronunciado, não avança para o seu julgamento*.

Esse quadro se agrava se considerarmos os números do Diagnósticos das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri, elaborado pelo

27 AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito Gv**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 183-202, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1808-24322012000100008>. Acesso em: 13 mar. 2025.

Conselho Nacional de Justiça em 2019[28], *que indica um tempo de tramitação médio de 10 anos e 9 meses no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*.

Esse tempo, com a prolação de decisões desprovidas de amparo legal, nas quais será necessário a interposição de mais um recurso, a correição parcial, para além do tradicional recurso em sentido estrito, interposto pela defesa em face da decisão que pronuncia o acusado, e inicia a 2ª fase do procedimento bifásico do Tribunal do Júri, apenas torna o tempo de tramitação dos processos, que já é longo, mais duradouro, diminuindo os índices de Governança Judicial, essenciais para um sistema mais efetivo.

Não é necessário ressaltar que o tempo, nos processos do Tribunal do Júri, favorece o acusado, pois as testemunhas se mudam, muitas vezes não são localizadas em razão da periculosidade no Rio de Janeiro, cidade cujas comunidades são dominadas por facções criminosas, oficiais de justiça não conseguem adentrar sem o apoio de uma operação policial e, quando localizadas, não há como negar que os fatos se perdem pela deteriorização da memória. "*Tempo que passa é a verdade que foge",* como já dizia Edmond Locard.

Como se não bastasse, é comum que, em casos julgados com longo transcurso do tempo em relação aos fatos, a defesa peça clemência em Plenário, alegando que o acusado já não é mais a mesma pessoa, que refez a sua vida, e que a Justiça não foi eficiente em dar a pronta resposta estatal.

Essas decisões também afetam a confiança e a credibilidade do Poder Judiciário. A vítima, muitas vezes, perde a esperança de ver a justiça feita em seu nome, seja ela a direta, quando sobrevivente, ou a indireta por seus familiares, quando efetivamente assassinada. Decidir sem embasamento legal transforma o juiz em legislador positivo, com ofensa à separação dos poderes e ao pacto federativo, trazendo profunda insegurança jurídica quanto às normativas aplicáveis, na medida em que novas figuras legais são criadas pelos magistrados, e não pelo Poder Legislativo.

Decisões como as objeto deste artigo, fruto de interpretação judicial sem qualquer embasamento legal, contribuem para os baixos índices de

28 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico das ações penais de competência do tribunal do júri 2019**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/84/1/Diagn%C3%B3stico%20das%20A%C3%A7%C3%B5es%20Penais%20de%20Compet%C3%AAncia%20do%20Tribunal%20do%20J%C3%BAri%202019.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

governança judicial do Brasil, que obteve, em 2024, o seu pior desempenho na categoria Justiça Criminal, ocupando a 113ª posição entre os 142 países avaliados, registrando uma pontuação de 0,33 em uma escala de 0 a 1, abaixo da média global de 0,47. Entre os sete indicadores analisados pelo *World Justice Project*, o Brasil teve o pior resultado na imparcialidade do Judiciário, atingindo apenas 0,10 ponto, restando empatado com a Venezuela.

Não se discute que o direito é dinâmico, e não estático, ainda mais na modernidade líquida cunhada pelo filósofo Zygmunt Bauman dentro da realidade globalizada, caracterizada pela liquidez e volatilidade.

No entanto, ainda para aqueles que festejam o juiz proativo, argumentando o seu papel essencial por meio da Carta Magna de 1988, em questões como defesa de direitos fundamentais em situações de omissão legislativa, garantindo o acesso à justiça, mediando os anseios sociais e a ordem jurídica[29], não há como negar a imensa insegurança jurídica que esse papel representa, haja vista a margem para subjetivismo, com a transmudação da vontade do constituinte originário de 1988 (como ocorre com a transmudação do papel da Defensoria Pública, de defesa dos acusados hipossuficientes à defesa dos direitos das vítimas, já exercido pelo Ministério Público) e violação de direitos em nome da aplicação de princípios constitucionais.

Não se desconhece que a Lei de Introdução ao Código Civil – Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942[30] – preceitua, no artigo 4º, que *"quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito".* Ocorre que, no caso da defesa das vítimas nos crimes de feminicídio, não há omissão legislativa.

Como bem salientado pelas promotoras de Justiça Simone Sibilio do Nascimento e Marcelle Rodrigues, no excelente artigo "*o jabuti da assistência qualificada no Tribunal do Júri"*[31], o Código de Processo Penal traz a figura da

29 MAGISTAR. **A evolução do juiz no Brasil**: da "boca da lei" ao juiz proativo. Disponível em: <https://magistraredu-cacional.com.br/a-evolucao-do-juiz-no-brasil-da-boca-da-lei-ao-juiz-proativo/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

30 BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

31 MONTEIRO, Rodrigo; NASCIMENTO, Simone Sibilio do (coords.). **Enfrentando a tempestade, caminhos para vencer o feminicídio**. Belo Horizonte: editora dialética, 2024. p. 541.

vítima em diversos dispositivos, como os artigos 30[32], 31[33], 63[34], 119[35], 185, § 2º , III[36], artigo 201[37], artigo 240, § 1º, g[38], artigo 268[39], artigo 302, inciso III, artigo 400-A, II[40], e 474-A, II[41]. Alguns destes dispositivos tiveram, inclusive, a sua redação modificada por leis extravagantes posteriores. A próprio Lei Maria da Penha passou por reformas desde a sua promulgação, e nenhuma delas *contemplou a figura do assistente custos vulnerabilis da vítima exercida pela Defensoria Pública***.**

Assim, é de suma importância, dentro do viés do ecossistema protetivo das vítimas de feminicídio, que essas mulheres tenham o direito de escolha do seu advogado, seja público ou privado, não podendo o Estado, a pretexto da vulnerabilidade, substituir essa vontade, o que só contribui para baixos índices de Governança Judicial.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou fazer uma reflexão acerca das nomeações automáticas da Defensoria Pública para atuar em nome próprio, a favor das vítimas de feminicídio, diretas e indiretas, realizadas por Juízes Presidentes

32 Art. 30. Ao ofendido ou a quem tenha qualidade para representá-lo caberá intentar a ação privada.

33 Art. 31. No caso de morte do ofendido ou quando declarado ausente por decisão judicial, o direito de oferecer queixa ou prosseguir na ação passará ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

34 Art. 63. Transitada em julgado a sentença condenatória, poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, *o ofendido*, seu representante legal ou seus herdeiros.

35 Art. 119. As coisas a que se referem os arts. 74 e 100 do Código Penal não poderão ser restituídas, mesmo depois de transitar em julgado a sentença final, salvo se pertencerem *ao lesado* ou a terceiro de boa-fé.

36 "§ 2º Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades: II - impedir a influência do réu no ânimo de testemunha ou *da vítima*, desde que não seja possível colher o depoimento destas por videoconferência, nos termos do art. 217 deste Código";

37 Art. 201. Sempre que possível, *o ofendido* será qualificado e perguntado sobre as circunstâncias da infração, quem seja ou presuma ser o seu autor, as provas que possa indicar, tomando-se por termo as suas declarações.

38 Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal: § 1º Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para: g) apreender pessoas *vítimas* de crimes".

39 Art. 268. Em todos os termos da ação pública, poderá intervir, como assistente do Ministério Público*, o ofendido* ou seu representante legal, ou, na falta, qualquer das pessoas mencionadas no Art. 31.

40 Art. 400-A. Na audiência de instrução e julgamento, e, em especial, nas que apurem crimes contra a dignidade sexual, todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato deverão zelar pela integridade física e psicológica da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz garantir o cumprimento do disposto neste artigo, vedadas: II - a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas.

41 Art. 474-A. Durante a instrução em plenário, todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato deverão respeitar a dignidade da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz presidente garantir o cumprimento do disposto neste artigo, vedadas: II - a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas.

do Tribunal do Júri no Estado do Rio de Janeiro, independenteMENTE da sua vontade, sob o *nomen iuris* de *custos vulnerabilis*.

Concluímos que tais nomeações são ilegais, porque não baseadas em lei, sendo fruto de errônea interpretação destes magistrados dos artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha, e do protocolo Violeta – Provimento nº 83/2022 – que, em momento algum, criaram essa figura e apenas preceituam que a vítima tem direito à orientação jurídica da Defensoria Pública, como qualquer outro cidadão que se encontre no estado de hipossuficiência e necessite dos seus serviços.

Não se pode admitir que o Estado, por meio do Poder Judiciário, substitua a vontade dessas vítimas de feminicídio, para determinar que a Defensoria atue sem o respectivo instrumento de mandato, com violação ao seu poder de autodeterminação e ao princípio do direito civil da autonomia da vontade.

O contrato de mandato firmado sem vontade é nulo de pleno direto, seja porque a vítima, enquanto não habilitada na forma do artigo 168 do Código de Processo Penal, não é parte do processo, seja porque, sem a sua manifestação de vontade, não há procuração, que é o instrumento que permitiria que a Defensoria Pública atuasse em seu nome, e não em nome da Instituição, nesses processos. Além disso, o objeto dessa nomeação de ofício não se reveste da forma prescrita em lei, que seria a do artigo 168 do Código de Processo Penal – assistência de acusação.

Por fim, celebramos o pioneirismo do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro na reforma dessas decisões, ampliando o espectro de proteção e tutela dessas vítimas de feminicídio, priorizando a autonomia da vontade. Lamentamos o aumento do tempo de tramitação dos processos dos crimes dolosos contra a vida, que passa a contar com mais uma forma de impugnação, a correição parcial, situação que só beneficia o acusado, e contribui para a falta de eficiência e efetividade das decisões, questão diretamente relacionada com os índices de Governança Judicial.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, "convenção de Belém do Pará" (Adotada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994, no Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral). Belém do Para, 1994. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_Interamericana_para_Prevenir_Punir_e_Erradicar_a_Violencia_contra_a_Mulher.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito Gv**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 183-202, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1808-24322012000100008>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico das ações penais de competência do tribunal do júri 2019**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/84/1/Diagn%C3%B3stico%20das%20A%C3%A7%C3%B5es%20Penais%20de%20Compet%C3%AAncia%20do%20Tribunal%20do%20J%C3%BAri%202019.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Manual de atuação das promotoras e dos promotores de justiça em casos de feminicídio**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/MANUAL_JUSTI%C3%87A_FEMINICIDIO_19.11.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-243-2021.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.712.163** - SP (2017/0182916-7). *Dje*, 26 nov. 2018, 1994. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701829167&dt_publicacao=>. Acesso em: 25 maio 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: Teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil. vol. 1. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 219.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. v. 2. Salvador: Juspodivm, 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. v. 4. 26 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 40.

ESTADO DO AMAZONAS. Defensoria Pública do Estado do Amazonas. **Custos Vulnerabilis**: tese amazonense é aceita do Supremo Tribunal Federal (STF). Assessoria de Comunicação, 20 de outubro de 2023. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2023/10/20/custos-vulnerabilis-tese-amazonense-e-aceita-do-supremo-tribunal-federal-stf/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 6, de 12 de maio de 1977**. Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. (Redação dada pela Lei Complementar 203/2022). Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 1977. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/e0a473c75c245a3c032566090073ce8e>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Enunciados**. 2024. Disponível em: <https://h-internet.mprj.mp.br/servicos/consulta-juridica/enunciados>. Acesso em: 24 fev. 2025.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/tesouro/wp-content/uploads/sites/15/2023/11/Entrega_V_PRF_ERJ_Pos_Parecer_STN_assinado-10.02.2022.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

MAGISTAR. A evolução do juiz no Brasil: da "boca da lei" ao juiz proativo. Disponível em: <https://magistrareducacional.com.br/a-evolucao-do-juiz-no-brasil-da-boca-da-lei-ao-juiz-proativo/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

MAIA, Maurilio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no direito do consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes e distinções, ordem e progresso. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, n. 986, dez. 2017. *E-book*. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/119436/Maur%c3%adlio%20Casas%20Maia%20.pdf>.

MONTEIRO, Rodrigo; NASCIMENTO, Simone Sibilio do (coords.). **Enfrentando a tempestade, caminhos para vencer o feminicídio**. Belo Horizonte: editora dialética, 2024. p. 574.

OUR WORLD IN DATA. **Causes of death, Brazil**, 2021. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/annual-number-of-deaths-by-cause?tab=chart&country=~BRA>. Acesso em: 17 mar. 2025.

PODER 360. Brasil é 80º em ranking global de Estado de Direito. **Poder 360**, 2025. Disponível em; <https://www.poder360.com.br/poder-justica/brasil-e-so-o-80o-em-ranking-global-de-estado-de-direito/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

PUC/RJ. Quem somos. **Departamento de Direito – Núcleo de Prática Jurídica**, 2023c. Disponível em: <https://npj.jur.puc-rio.br/?page_id=1367>. Acesso em: 24 fev. 2025.

TUCUJURIS. **Consultar Processo**. Disponível em: <https://tucujuris.tjap.jus.br/pages/consultar-processo/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

UOL. **Defensorias públicas têm déficit de 25% e deixam milhões de brasileiros sem acesso à Justiça**. 2023. Disponível em: <https://cultura.uol.com.br/noticias/62828_defensorias-publicas-tem-deficit-de-25-e-deixam-milhoes-de-brasileiros-sem-acesso-a-justica.html>. Acesso em: 25 fev. 2025.

A DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS E O ABRAÇO QUE NÃO ESTÁ NA LEI: PODE-SE FALAR EM POLÍTICA PÚBLICA DE COALIZÃO?

HABERMAS' DELIBERATIVE DEMOCRACY AND THE EMBRACE THAT IS NOT IN THE LAW: CAN WE TALK ABOUT COALITION PUBLIC POLICY?

Luana Carolina Bonfada
Autora do livro Cidadania, Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça: A Democratização em Cidades não Sedes de Comarca, publicado pela Editora Thoth em março de 2025. Mestra em Desenvolvimento Regional pela Unijuí- linha de pesquisa Políticas Públicas, sendo bolsista CAPES/Prosuc enquanto mestranda. Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Graduada em Direito pela Unijuí. Atualmente é Pesquisadora no Grupo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas; Advogada; Analista jurídica de médico perito e assistente técnico.
E-mail: lcbonfada@gmail.com.

Recebido em: 26/04/2025 | Aprovado em: 04/08/2025

Resumo: Diante da inquietude com as situações de calamidade pública que assolaram o estado do Rio Grande do Sul em dois episódios com ínfimo intervalo de tempo (2023 e 2024), buscou-se, para fins de um olhar mais empático, em nível nacional e, quiçá internacional, a realização de estudos, baseados em teoria e coleta de dados. A presente escrita é um deles, que visa a análise das necessidades da população assolada pela água e pela lama através do relato de um Promotor de Justiça que atuou nos períodos de crise. Ainda, se fez um breve exame da democracia deliberativa de Jurgen Habermas, evidenciando-se, por fim, que o abraço que não está na lei pode, e senão de maneira ainda mais significativa, ser um dos instrumentos do exercício da cidadania nos termos em que propõe o referido autor.

Palavras-chave: Democracia deliberativa. Jurgen Habermas. Direitos fundamentais. Calamidade pública. Rio Grande do Sul.

Abstract: *In view of the concern about the public calamities that struck the state of Rio Grande do Sul in two episodes with very short time span (2023 and 2024), studies*

based on theory and data collection were sought to provide a more empathetic view at national and perhaps international level. This is one of them, which aims to analyze the needs of the population affected by the water and the mud through the account of a prosecutor who worked during the crisis. A brief examination of Jurgen Habermas' deliberative democracy was also carried out, showing that the embrace that is not in the law can, if not even more significantly, be one of the instruments for exercising citizenship in the terms proposed by this author.

Keywords: *Deliberative democracy. Jurgen Habermas. Fundamental rights. Public calamity. Rio Grande do Sul.*

Sumário: Introdução. 1. A democracia deliberativa de Habermas. 1.1. O abraço que não está na lei. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

O sentimento de desconforto diante da situação de calamidade pública que o estado do Rio Grande do Sul enfrentou em um intervalo de tempo inferior a oito meses se manifestou em todos os gaúchos e, muito provavelmente, em significativa parcela de brasileiros e até mesmo de estrangeiros. Inúmeras vidas, nos seus mais diversos sentidos e interpretações, foram devastadas pela força da natureza, mais propriamente pela água e pelo barro. E, diante de tal situação, inúmeros são os questionamentos que surgem, especialmente no que tange à responsabilidade pública não cumprida.

Nesse viés, a partir de estudo pretérito já realizado, verificou-se a ineficiência das políticas públicas destinadas ao acesso dos direitos fundamentais por meio da Justiça, sendo pertinente a análise da temática também em períodos de calamidade pública, afinal: como fica o acesso aos direitos em meio às situações calamitosas? O aparato estatal atual supre as necessidades humanas com plenitude? Quais as deficiências preponderantes da população abalada por situação de crise ambiental, econômica e até mesmo existencial? O Sistema Judiciário é capaz de sanar essas necessidades?

E, considerando que, a partir da coleta de dados realizada, verificou-se diante do seu teor uma evidente correlação entre o atuar, da forma em que a situação emergencial se colocou, dos mais diversos agentes públicos, com os instrumentos em que Jurgen Habermas identifica como sendo parte de uma democracia deliberativa. Assim, entendeu-se a pertinência da

realização do presente estudo, uma vez que a referida teoria encontra, de maneira indubitável, respaldo empírico na atuação dos servidores públicos, sendo de maneira ainda mais significativa em períodos de calamidade pública.

Isso porque, bem se sabe que Habermas, ao analisar a democracia deliberativa sustenta a primazia do estabelecimento de discurso. E, para que a cidadania seja exercida com plenitude, para o autor, é necessário o diálogo entre o cidadão e o poder público, na figura de seus agentes. A partir do relato do Promotor de Justiça, Dr. Sérgio Diefenbach pode se notar que as situações vivenciadas na região do Vale do Rio Pardo, especialmente, com as inundações ocorridas no final de 2023 e início de 2024 transcenderam toda a rotina diária de uma Promotoria de Justiça, o que se evidenciará a seguir.

Diante de tais observações, em que se tornam perceptíveis as mazelas que assolam a sociedade, especialmente em meio a episódios de crises, verificou-se a relevância do estudo, quando mais porque pautada em teoria sólida. Sendo assim, pode-se verificar ao longo da escrita que o acesso aos direitos fundamentais, seja por meio da Justiça ou dos outros poderes, é falho, uma vez que na medida em que as necessidades humanas evoluem, o sistema não as acompanha de forma sincrônica.

Busca-se, assim, evidenciar neste estudo, ao menos minimamente, os fundamentos teóricos de Jurgen Habermas, especialmente diante do instituto da democracia deliberativa e a (in)existência de vínculo com o abraço que não está na lei. Em um segundo momento, a partir de coleta de dados, faz-se uma análise da forma como se dá o acesso aos mesmos direitos em períodos de calamidade pública jamais vivenciado pelo estado do Rio Grande do Sul, e como os atores judiciais podem ou não auxiliar nesse sentido.

Considerando a necessidade de o ser humano ser cada vez mais empático para com o outro, independentemente do cargo profissional que ocupe e, sobremaneira, que os atores públicos que estão à frente da concretização do acesso aos direitos fundamentais entendam o que realmente significam para a sociedade em que vivem, é que se entendeu a necessidade desta análise. Para a concretização do estudo, utilizou-se

de pesquisa legislativa e doutrinária, além da coleta de dados a partir de conversa entabulada com o Promotor de Justiça do estado do Rio Grande do Sul, Dr. Sérgio Diefenbach, com atribuição regional, vinculação à matéria e atuação durante todo o período de crise gaúcha ora relatado.

O presente estudo, além desta Introdução, está subdividido em duas partes: análise dos aspectos da democracia deliberativa de Jurgen Habermas e, na sequência, abordagem acerca de como se dá o acesso aos referidos direitos em períodos calamitosos. Por fim, seguem as considerações finais, com ênfase à relevância dos atores públicos, cuja atuação vai muito além do que determinam suas profissões, pois estender a mão, oferecer um abraço e atenção para ouvir, acalenta e é capaz de acalmar o que lei alguma é capaz de fazer, caracterizando-se, portanto, o abraço que não está na lei como um verdadeiro instrumento da democracia nos termos em que colocada por Habermas.

1. A DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS

A Constituição é a carta suprema do estado. Especificamente no Brasil, tem-se que o último texto foi promulgado em 1988, não se desconsiderando, obviamente, as inúmeras alterações que a ela sobrevieram desde então. Na carta magna se logra encontrar a previsão dos direitos e deveres fundamentais que regem as diversas esferas da sociedade e o mínimo para se viver em harmonia em meio a estas. Especificamente no que tange ao estudo, vê-se que a supremacia dos direitos fundamentais tem de ser observada em todas as situações, quando mais naquelas em que o colapso — de qualquer natureza e aqui, climático — sobreleva.

O que se pode perceber é que ainda hoje a efetividade dos direitos fundamentais não é integral e quiçá igualitária. Tal fator também é perceptível no acesso a estes direitos e, de maneira excepcional, quando se trata de seu acesso em períodos de crise. É diante disso, dentre outras razões, que a participação ativa do cidadão, especialmente em decisões públicas, é de extrema relevância para que a cidadania/democracia seja atingida em sua plenitude.

Em uma análise dos princípios constitucionais fundamentais, José Afonso da Silva (1994, pg. 19) denomina que os princípios jurídicos

constitucionais gerais são informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais, como o princípio da supremacia da Constituição e o consequente princípio da constitucionalidade, o princípio da legalidade, o princípio da isonomia, o princípio da autonomia individual, decorrente da declaração dos direitos. Já acerca dos princípios constitucionais fundamentais, utiliza-se de Gomes Canotilho, que prevê que estes visam essencialmente definir e caracterizar a coletividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais. Revelam a sua importância capital no texto da Constituição e observam que os artigos que os consagram constituem por assim dizer a síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser direta ou indiretamente reconduzidas.

Tendo em vista, portanto, que os princípios constitucionais norteiam toda a ordem jurídica nacional e tendo como um destes a autonomia individual, consequentemente se presume que ela deve ser observada em todos os momentos, lugares e estratos sociais. Em estudo recente sobre a democracia, Rafaela Alves Ferreira descreve a temática em conformidade e entrelaçada com o conceito habermasiano, destacando a importância da participação cidadã em sociedade.

> […] soberania do povo e direitos humanos se conciliam através da simetria de participações dos sujeitos de direito, isto é, quando envolve a participação simétrica de todos nos processos de formação discursiva da opinião e da vontade, partindo de uma autonomia política e, assim, afirmando a liberdade e os direitos subjetivos, garantindo, por fim, a autonomia privada e pública.[1]

José Felipe Ledur[2], indaga acerca do conceito de "participação popular", ao que Carlos Ayres Brito[3] responde que ela expressa o "exercício do poder político". E ressalta: "a Constituição enlaça o vocábulo 'participação' a um termo denotador de ingerência decisória da parte privada, como 'gestão', 'deliberação', 'soberania', 'diretrizes', 'formulação das políticas e no

1 FERREIRA, Rafaela Alves. **Democracia Deliberativa sob a compreensão de Jürgen Habermas.** Pensar-Revista Eletrônica da FAJE, v. 14, n. 2, 2023.

2 LEDUR, José Felipe. **Direitos Fundamentais Sociais**: efetivação no âmbito da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

3 BRITO, Carlos Ayres. **Distinção entre** "**controle social do poder" e participação popular"**. São Paulo: RTDP, 1993.

controle'." O mesmo autor também destaca outro aspecto importante e mesmo decisivo acerca do poder de participação:

> [...] o exercício dos direitos de participação pela sociedade civil e indivíduos não significa que ambos se invistam em membros do poder estatal. Decorre que a qualificação como participante em ações do governo ou da administração não confere aos indivíduos o *status* de funcionários ou órgãos do Estado. Admiti-lo conduziria iniludivelmente à deturpação do direito de participação. Trata-se, aqui, de resguardar a esfera de atuação própria do Estado e da Sociedade: nem separação, nem degeneração em totalitarismo, mas, sim, uma coordenação entre o Estado e a Sociedade.[4]

É nesse viés, portanto, que se torna perceptível a relevância do discurso, da fala, da voz, como sustenta Jürgen Habermas[5], ou seja, uma coordenação entre Estado e Sociedade é possível desde que sejam observados os preceitos e as necessidades de sua população, justamente se tornando efetiva a partir do equilíbrio entre Estado ativo e o cidadão participativo. Nesse aspecto, em relação ao entendimento de Habermas, Luiz Paulo Rouanet destaca:

> Na medida em que a Teoria da ação comunicativa, que por sua vez se baseia na ética discursiva, tem por princípio basilar a argumentação racional, ela passa a constituir a própria teoria da política deliberativa. Porém, segundo Habermas, "o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático". Para que isso não se transforme num truísmo, portanto, é preciso rapidamente esclarecer que há perspectivas diferentes, em que variam o grau de participação popular nos processos deliberativos. Haveria, segundo Habermas, uma concepção mais restrita, liberal, e uma mais ampla, republicana. A teoria do discurso, segundo ele, "assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão.[6]

Segundo Rouanet, aí se encontra um problema, pois Habermas não define qual seria esse espaço no qual ocorreria o processo comunicativo

4 BRITO, Carlos Ayres. **Distinção entre** "**controle social do poder" e participação popular"**. São Paulo: RTDP, p.86, 1993.

5 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. De Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I, 1997.

6 ROUANET, Luiz Paulo. **Democracia deliberativa:** entre Rawls e Habermas. Veritas. Porto Alegre, v. 56, n. 1, p. 57, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.15448/1984-6746.2011.1.9292. Acesso em: 29 out. 2024.

mediante um "procedimento ideal". Fernando Guilherme Tenório[7], por sua vez, entende que essa concepção – que nada mais é do que um juízo de cidadania – tem relação com o conceito de gestão social desejado por todos. Isso ocorre na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis o seu destino social como pessoa – seja como eleitor, como trabalhador ou como consumidor –, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória.

Rouanet sustenta que a opção adotada por Habermas[8] vai na direção oposta à da simplificação, o que é expressamente assumido por ele, ao afirmar: "Na sua própria visão, a política deliberativa continua fazendo parte de uma sociedade complexa, a qual se subtrai, enquanto totalidade, da interpretação normativa da teoria do direito." Em outros termos, Habermas sabe dos limites de sua abordagem: sua discussão é meramente teórica, sem perspectivas práticas.

Allebrandt aduz que o conceito de democracia deliberativa de Habermas se direciona ao estudo de três modelos normativos de democracia. Primeiramente, Habermas se baseia em dois modelos normativos básicos de democracia, quais sejam, o republicano e o liberal:

> O republicanismo, que remonta à Aristóteles e ao humanismo político do Renascimento, sempre concedeu precedência à autonomia pública dos cidadãos em detrimento das liberdades não políticas dos indivíduos privados. Enquanto isso, o liberalismo que remonta à Locke, denunciou (ao menos no século XIX) o perigo representado pelas maiorias tirânicas e postulou a precedência dos direitos humanos com relação à vontade do povo [Nobre, 2004]. [9]

O autor afirma que neste ponto surge uma oposição entre a liberdade dos antigos e a dos modernos, e a constatação de que a teoria política

7 TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social:** uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, p. 13, 1998.

8 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. De Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I, p. 58, 1997.

9 ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. *In*: TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania, território e atores sociais.** Rio de Janeiro: FGV, cap. 1, pp. 19-60, 2016.

não conseguiu solucionar a tensão entre a soberania popular e os direitos humanos. O próprio Habermas destaca a diferença entre essas opostas concepções no processo democrático:

> Segundo a *concepção liberal*, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entende-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. Segundo a *concepção republicana*, a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo ético (no sentido de Hegel). Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais.[10]

Nos termos preconizados por Allebrandt, é a partir dessa análise comparativa que Habermas apresenta a sua proposta de democracia procedimental:

> A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação de opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. [...] Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema da ação econômica quanto da administração pública. E dessa visão da

10 HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Revista de Cultura e Política, n. 36, p. 39-40, 1995.

> democracia segue-se normativamente a exigência de um deslocamento de um centro de gravidade da relação entre os recursos representados pelo dinheiro, pelo poder e pela solidariedade, dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de integração e regulação. As implicações normativas saltam à vista: a força da integração que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática da opinião e das vontades políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio de Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes-o dinheiro e o poder administrativo.[11]

Verifica-se, portanto, que a partir da política – elemento essencial para a formação de opinião – é que se chega à conclusão ofertada por Habermas no sentido de que a construção democrática da opinião e das vontades políticas devem se sobressair em relação, até mesmo, ao dinheiro e ao poder administrativo. Isso significa dizer, também, que a vontade do povo deve ser observada de maneira mais relevante quando analisada sob a ótica da teoria do discurso.

Pergunta-se, então: qual é a relação da teoria de Habermas com o estudo em comento? Toda, especialmente quando se verifica o teor da coleta de dados realizada para a presente escrita, que a seguir será explicitada. Mas, antecipadamente, o que se pode perceber é que de maneira muito mais significativa comparativamente aos dias de rotina normais da vida dos seres humanos, quando em períodos caóticos, de calamidade, como aqueles em que vivenciados no estado do Rio Grande do Sul diante das inundações, os servidores públicos se viram em papéis totalmente "políticos" conforme a descrição de Habermas. Isto é, foi preciso assumir a figura de protagonista na tentativa de resolução de problemas civilizatórios e humanísticos, até então, inimagináveis, quando mais em se tratando de século XXI.

Nesse sentido, Carlos André Maciel Pinheiro Pereira e José Orlando Ribeiro Rosário[12] aduzem, com base em Habermas, que a participação

11 HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia.** Revista de Cultura e Política, n. 36, p. 48, 1995.

12 PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro; ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro. **Jurisdição em Jürgen Habermas:** de-

dos cidadãos na construção das normas suscita não só a legitimidade do primeiro, mas, também, o apaziguamento dos dissensos que nascem no segundo. Daí o chamado princípio do discurso: "São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais."[13] É neste princípio, segundo os autores, que a racionalidade plasma seu teor para o sistema comunicativo, proporcionando um norte à argumentação no sentido da validade ou invalidade da norma proposta.

Assim, é digna a transcrição da seguinte citação de Habermas:

> A ideia da autonomia jurídica dos cidadãos exige […] que os destinatários do direito possam ao mesmo tempo ver-se como seus autores. E se o legislador constitucional democrático simplesmente encontrasse os direitos humanos como fatos morais previamente dados, para então positivá-los e nada mais, isso estaria em contradição com essa ideia. Não há como ignorar, por outro lado, que não cabe mais aos cidadãos a livre escolha do médium em que eles mesmo podem tornar efetiva sua autonomia, no papel de colegisladores. No processo legislativo, os cidadãos só podem tomar parte na condição de sujeitos do direito; não podem mais decidir, para tanto, sobre a linguagem de que se devem servir. A ideia democrática da autolegislação não tem opção senão validar-se a si mesma no médium do direito.[14]

Ainda, segundo Pereira e Rosário, Habermas abre alas para que a esfera pública passe a se manifestar sobre os rumos políticos que a sociedade civil experimenta. Ora, tratam-se de dois institutos primordiais para a teoria Habermasiana e, consequentemente, edificação da legitimidade do direito, pois representam o desdobramento da cidadania.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o abraço que não está na lei é uma das ferramentas da democracia deliberativa de Habermas. Mas, para que ela se efetive na prática, é preciso, sobremaneira, que os protagonistas do sistema judiciário, atentem para todos os argumentos e façam uma cognição integral do que lhes é posto:

mocracia deliberativa, *amicus curiae* e acesso à justiça. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, RS, p. 239-256, 2019.

13 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. De Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I, p. 142, 1997.

14 HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soerthe. São Paulo: Loyola, p. 293, 2002.

> Não se trata somente de atender a uma coletividade, mas, sim, garantir a própria essência constitucional da jurisdição, com legitimidade alicerçada no debate plural da sociedade aberta, a qual se movimenta sob a égide do princípio da democracia. Aliás, democracia e jurisdição efetivamente são possíveis somente quando a sociedade civil exerce suas aspirações, pleiteando direitos e garantias que lhe são amplamente asseguradas. Não obstante, a própria participação em juízo deve ser vista como um direito fundamental, pois está interligado ao devido processo legal.[15]

Constata-se, assim, que muito além da percepção dos juízes de Direito ou operadores do Direito, para que o acesso aos direitos fundamentais se efetive na prática a partir da teoria do discurso de Habermas, é preciso que todos os cidadãos participem ativamente da sociedade em que estão inseridos. Aborda atualmente Ferreira:

> Para que o direito alcance legitimidade a partir da participação ativa dos cidadãos como autores da ordem jurídica, Habermas incorpora outros dois direitos fundamentais: O primeiro diz respeito à ativa participação nos processos de formação de opinião e vontade. Isso requer chances igualitárias e o exercício da autonomia política que possibilita um direito legítimo. O segundo diz de condições vitais à vida social, técnica e ecológica, de forma que essa condição se aplique igualmente às demais categorias de direitos.[16]

Destarte, para que os direitos fundamentais se efetivem na prática é preciso muito além do zelo e da atenção dos operadores do Direito. Evidencia-se, indubitavelmente, que apenas os protagonistas de atuação na seara jurídica não são capazes de assegurar o exercício da cidadania.

15 PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro; ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro. **Jurisdição em Jürgen Habermas:** democracia deliberativa, *amicus curiae* e acesso à justiça. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, RS, p. 252, 2019.

16 FERREIRA, Rafaela Alves. **Democracia Deliberativa sob a compreensão de Jürgen Habermas.** Pensar-Revista Eletrônica da FAJE, v. 14, n. 2, p. 11, 2023.

1.1. O abraço que não está na lei

Como se pode averiguar, o acesso aos direitos fundamentais, constitucionalmente assegurados pela Carta Magna brasileira, em sua maioria, pela Justiça, se dá por meio de ferramentas que o Estado, enquanto Poder Público, proporciona aos cidadãos. Segundo Andrade, Masson e Andrade,

> É dever do Poder Público concretizar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações, programas e políticas dos mais diferentes tipos. Essas políticas, denominadas políticas públicas, são conceituadas por Oswaldo Canela Júnior como conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se, portanto, de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.[17]

Acrescenta-se, contudo, que é justamente por meio das Políticas Públicas que o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, atender os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal, aos quais se junta o princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inc. II, da CF/88) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para a Agenda 2023, sobretudo no que diz respeito à concretização dos direitos fundamentais que dependem de ações para a sua promoção.

Sabe-se que, atualmente, na medida em que as necessidades dos seres humanos evoluem – e, arrisca-se dizer, de modo muito mais rápido do que as estruturas estatais têm a dispor, de modo que não há consonância entre necessidade x possibilidades –, as demandas passam a ser outras. Da mesma forma como tais necessidades exigem aperfeiçoamento das estruturas estatais, é perceptível que a exigência, na maioria dos casos é humanitária, em si própria. Ou seja, a partir da atuação dos agentes públicos vinculados ao Poder Judiciário brasileiro, especialmente gaúcho, tem sido possível constatar que as pessoas demandam cada vez mais de pessoas.

Tal aspecto não é diferente em situações de calamidade pública, quando a constatação ocorre de forma ainda mais significativa.

17 ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, v. 1, p.118, 2024.

Recentemente, num intervalo de menos de oito meses, diversas regiões do estado do Rio Grande do Sul se viram, definitivamente, debaixo da água e do barro. As inundações que assolaram, sobremaneira o Vale do Taquari, devastaram os fóruns, sedes do Ministério Público e da Defensoria Pública, residências, cidades, famílias e sua população. A tragédia trouxe a necessidade do "atuar" público de seus agentes muito mais como seres humanos do que enquanto Promotores de Justiça, Juízes de Direito ou Defensores Públicos. Foi preciso saber decidir, determinar e orientar a população que, naqueles momentos, sequer tinha conhecimento de onde estavam seus familiares, cuja busca se limitava a um simples contato telefônico (único meio de comunicação disponível), extravasando qualquer rito e limite processual.

Nesse sentido, o promotor de Justiça da Promotoria Regional da Bacia do Rio Taquari-Antas, Dr. Sergio Diefenbach[18], ao dar o seu depoimento, falou brevemente sobre a atuação do Ministério Público nos momentos de crise:

> As pessoas ainda estão muito distantes, me parece, das estruturas de justiça. Esse período, ele nos colocou em contato com a forma mais atávica, uma situação com a qual nós não imaginávamos que teríamos que viver, nem nas piores formas de civilização [...] absolutamente tudo caiu, inclusive as pontes caíram. Nós tivemos dias aqui que as pessoas não sabiam onde estavam seus parentes e não tinham para quem perguntar, e não tinham onde perguntar. Então, aqueles primeiros cinco dias intensos, em que faltava literalmente tudo, faltava comunicação, faltava internet, faltava ponte, os municípios se viram totalmente desconectados. Nem mesmo os serviços da Defesa Civil conseguiam estabelecer um contato mais próximo, então um dos fatores a se aprimorar para o próximo episódio, que não se sabe quando ocorrerá, é o fator comunicação. E depois, também, uma multiplicidade de informações que acabava mais atrapalhando do que ajudando as pessoas. Um logo após, quando as coisas se acalmaram fica aquela ânsia por cadastro, todo mundo achava que tinha que se cadastrar em tudo em que é lugar.

Em sua fala, o Dr. Sergio evidenciou um percalço que ainda é muito presente na sociedade brasileira, senão também em outras: a

18 DIEFENBACH, Sergio. Promotor de Justiça da Promotoria Regional da Bacia do Rio Taquari-Antas. Entrevista oral realizada em 30 de agosto de 2024, via Meet.

burocratização. Mesmo em meio à situação devastadora que o Rio Grande do Sul viveu nos últimos tempos, a população é impedida de acessar seus direitos devido à exigência de preenchimento de cadastros e fornecimento de dados, quando a única coisa que tinham era a roupa do corpo, água, chuva e barro. Em seu relato, o promotor de Justiça destaca fatos ocorridos na enchente de 2023 e a importância de a Procuradoria se fazer presente entre os atingidos, atualizando informações desencontradas que só fazem aumentar o desespero das pessoas:

> Um fato que me marcou muito, isso lá em setembro ainda, o Procurador Geral sugeriu e eu acatei, para vir o ônibus do Ministério Público para auxiliar a população. Mas em poucos minutos já havia muitas pessoas achando que tinham que fazer cadastro, de forma que mandei o ônibus sair dali, tanto que foi para Roca Sales e ajudou mais como ponto de Wi-Fi e comunicação. E ali já identificávamos a quantidade de comunicações atravessadas que tinha. Uma hora o prefeito vai pra rádio e fala uma coisa, outra hora outro publica outra coisa na rede social; depois tu vai em outro lugar que tem um cartaz diferente [...] então tu percebe que a comunicação clara é outro direito violado, que a população não tem. Teve cenas que eram iguais de filme, carro batendo em carro, as pessoas fugindo, não sabendo para onde ir, veja bem, isso é só informação clara que as pessoas precisam ter e não têm.
>
> Depois de passado o período agudo, a carência ainda permanece, pois os governos não conseguem e não conseguiram dar respostas minimamente claras às pessoas no que diz respeito à habitação, moradia, construção, direitos, benefícios sociais [...]. Na medida do possível, sempre que deu eu fui, eu estou indo até as comunidades, e foram três ou quatro experiências assim, mas ela gera um efeito assim, que só desta inversão de lugar e de horário, ela gera uma sensação de acolhimento naquelas pessoas, então é gente que já está sofrida, que já está no limite do trabalho. Uma situação que me marcou muito, Vila Mariante, onde iniciou o município de Venâncio Aires, foi totalmente devastada e as pessoas queriam um horário comigo, mas só que para ir desde Lajeado é realmente uma viagem, até porque tinha muitos caminhos interrompidos, eu disse 'se organizem aí, marcamos um horário e eu vou até aí, vejam onde vamos se encontrar'. Não tinha onde se encontrar, não tinha nenhum lugar coberto, não tinha nenhum lugar com cadeira e aí a gente teve que se reunir em pé, no meio da

> rua, cheio de cachorro junto, e ali foi a nossa reunião. E ali foi uma reunião muito decepcionante para eles, porque eu fui até lá para desanimá-los. Mas mesmo assim, ao final, uma ou duas líderes que estavam lá me agradeceu, dizendo: 'pelo menos o senhor veio até aqui nos ouvir'.[19]

O que evidencia em sua fala, é que em situações como a vivenciada, antes mesmo de ser Promotor de Justiça é preciso ser humano. Não havia como estabelecer um atendimento a exemplo do que normalmente é feito pelas Promotorias, uma vez que as pessoas sequer tinham como chegar até elas. Foi preciso empatia e ciência da dimensão do problema, uma vez que a melhor solução que se tinha era ir até essas pessoas. Acrescentando, o Dr. Sergio Diefenbach novamente registra a importância do "estar junto", independentemente do imediato atendimento das reivindicações.

> Isso, como é que tu traduz isso como acesso à justiça? Eu não sei, mas é uma forma adaptada do que se fizéssemos alguma ilusão dizendo que iríamos peticionar algo em favor deles, pra sabe lá quando ganhar, ou fazer com que essas pessoas viessem no meio da tarde. Então, são situações muito diferentes. Em outro bairro eu fui à noite, porque senão eles não viriam até a Promotoria e isso foi muito enriquecedor nesse momento. Mas isso não ocorre só com as pessoas comuns; eu acho que esse foi o tempo que eu mais investi com os próprios governos, os municípios totalmente destruídos [...]. Isso já agora em maio, não parava de chover e Cruzeiro do Sul tem um morro no meio da cidade, embaixo havia um abrigo onde estavam todas as pessoas e pedimos que alguns geólogos fizessem o acompanhamento da situação e era uma quarta-feira à noite, chovendo muito, umas 10 da noite, me ligou a Secretária do Meio Ambiente do Estado dizendo que teríamos que fazer uma reunião urgente virtual porque o geólogo de Cruzeiro do Sul queria falar, dizendo que o local era muito ruim, e era preciso evacuar aquelas pessoas, cerca de 150 pessoas, naquele momento. E alguém, em algum momento disse que aquilo era normal porque sempre rachou. E eu tive que fazer este movimento no sentido de que aquilo não era mais discutível uma vez que tínhamos o risco dito por um técnico e precisávamos evacuar aquelas pessoas. E, então, perfeito, a reunião está sendo gravada e

19 Id., ibid.

> eu estou recomendando formalmente imediata evacuação para a segurança dessas pessoas. Isso é cena de filme.[20]

Não bastasse a caótica situação que vinha sendo enfrentada, algumas pessoas ainda não entendiam a proporção do que estava ocorrendo e que ainda poderia sobrevir. Foi necessário, então, um agir impositivo, via reunião *online* – já que as pessoas que deveriam cumprir aquela determinação sequer possuíam um lugar para trabalhar – no sentido de recomendar formalmente a necessidade de evacuar imediatamente pessoas que ainda se encontravam em áreas de risco.

Por fim, o promotor Dr. Sergio Diefenbach faz uma breve análise da importância de o Ministério Público, em momentos de tragédias como as relatadas, deslocar-se dos processos e atuar diretamente nas comunidades, junto às pessoas, a fim de sentir as suas reais necessidades e carências:

> Mas eu, Ministério Público, como é que eu estava me postando nesta hora? Tivemos que sair pelo improviso como foi, e efetivamente foi, tivemos que decidir tudo verbalmente [...]. Tem gente que tem medo de pessoas, medo do problema e aí tu cai muito dentro do processo. O operador do Direito, aquela história de que o que não está nos autos não está no mundo, se acreditou demais naquilo, parece que o mundo só está dentro do processo [...]. Muitas vezes, é lá onde está pulsando a vida que tu tem que estar intervindo. E essa nossa intervenção judicial retardada no tempo ela fica muito distante da vida das pessoas, nós gerarmos essa aproximação é o grande desafio.[21]

Verifica-se, portanto, que o promotor deixou clara a relevância de os atores judiciais saírem dos limites das páginas processuais. É preciso crer que os processos, tanto judiciais quanto extrajudiciais, significam muito mais do que simples folhas de papel. Para além do que se lê e se visualiza nos autos dos processos, em algum lugar existem seres humanos que estão em busca, por intermédio daquele processo, de algum direito, recompensa ou acesso que ainda não foi viabilizado, mesmo sendo expressamente seu direito, amplamente assegurado. O atuar enquanto servidores públicos deve ir muito além do que o próprio ofício exige: é preciso empatia, olhar para o outro e colocar-se na sua situação e com a sua necessidade.

20 Id., Ibid.

21 Id., ibid.

Em complemento, em vídeo divulgado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, Brasil, o Dr. Sérgio acrescentou:

> Todo mundo observava, o rio não parava de subir, a catástrofe estava aumentando e ali eu vi o tamanho do problema. A situação deixou de ser uma situação de Promotoria e passou a ser uma situação de guerra, de guerra. E essa história não terminou ainda, ela está sendo inesquecível e vai ser inesquecível, para mim como Promotor, assim para como muitas pessoas do Vale do Taquari, e depois já do estado do Rio Grande do Sul [...]. O Secretário de Segurança de Lajeado me chamou para um canto e me falou: 'Chefe, ele me chama assim, nós precisamos da sua ajuda. Vamos ver se está ao meu alcance. Nós estamos precisando de um caminhão frigorífico [...]'. – Pra quê? 'Nós temos que armazenar as vítimas [emocionado], não vai caber dentro do necrotério, no IML [...]'. E nós somos acostumados a trabalhar com muita segurança, me parece que é um perfil do Promotor de Justiça, ele dar segurança, mas também trabalhar com segurança. Ou seja, é o processo que me veio, é o inquérito que me veio, é a investigação que me apresentaram, é a representação que está feita, eu vou fazer a análise jurídica, vou devolver no jurídico. Gente, ali não tinha nada disso. Nós temos uma missão a cumprir ali que é diferente. Nem sempre ela é bem compreendida, mas há um espaço enorme de ação para o Ministério Público, um espaço quase infindável, que é fazer a ligação entre o barro e a necessidade das pessoas e a dificuldade de uma gestão pública numa situação de desastre. Exercitar a essência do ser humano, o que eu tenho oferecido para essas pessoas é o abraço, e eu aprendi o valor que eles dão para esse abraço, o abraço que é restaurador, o abraço que não está na lei, que não tem na sentença, não tem duração, mas é o humano abraçando o humano. É fundamental a gente ter atenção e tempo para escutar as pessoas [...].[22]

O que se nota, então, especialmente diante do teor da presente coleta de relato, é que os atores públicos, Promotores de Justiça como no presente caso, se colocaram à disposição da população afetada como verdadeiro instrumento de democracia deliberativa. Considerando que Habermas sustenta a necessidade do discurso, e que neste aspecto o cidadão deve participar de rumos decisórios, é evidente que o abraço, a ida do promotor até as comunidades atingidas, especialmente no auge da situação de crise,

22 Id., ibid.

a oitiva daquelas pessoas, pormenorizando as suas necessidades, evidencia que todo e qualquer agente público, e não só promotores, podem, indiscutivelmente, atuar com base nos instrumentos da cidadania, uma vez que, em algumas situações, tais como a disposta, o abraço que não está na lei se encarrega de satisfazer o que não se encontra no papel.

Percebe-se, portanto, que as necessidades do ser humano vão muito além dos limites daquilo que está na lei. Em situações de calamidade pública, como no caso da maioria das regiões do estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que se viram assoladas por catástrofes climáticas inimagináveis, a carência e a necessidade de reorganização e, até mesmo de simples amparo das pessoas, se torna ainda mais urgente, sendo capaz de evidenciar o quanto falta para que o Poder Público consiga proporcionar o mínimo de existência digna para seus cidadãos. E, para além da atuação dos órgãos estatais, é notável que a necessidade que sobremaneira se acentua é a de seres humanos que realmente sejam mais humanos, mais empáticos para com seus semelhantes e as suas situações. É nos desastres causados por episódios como esses, colocando a todos em situação de igualdade, que renasce a esperança de uma evolução humanitária capaz de proporcionar mais dignidade à vida em sociedade.

CONCLUSÃO

A realização deste estudo possibilitou verificar que o acesso aos direitos fundamentais, excepcionalmente em períodos de crise, requer muito mais do que acessar a jurisdição. Os direitos dos cidadãos avançam de forma que as políticas públicas atualmente à disposição são, indubitavelmente insuficientes. E, diga-se de passagem, insuficientes especialmente no quesito humano pois, conforme colecionado no presente estudo, em situações que devastam todo o aparato estrutural de referência da população, como nos casos das inundações vivenciadas pela população rio-grandense, os atores públicos precisam estar à frente, agindo simplesmente por meio do contato telefônico e com os seus anos de experiência.

Conforme se depreende, a legislação, as orientações e as recomendações são significativamente explícitas e pormenorizadas quanto às exigências, deveres e direitos, tanto dos setores públicos quanto privados

e até mesmo da população. Mesmo assim, o aparato colocado à disposição da sociedade é insuficiente para satisfazer as atuais demandas. Isso pode resultar do fato de que em nenhuma lei, diretriz ou normativa há previsão de que acima do seu texto, o ser humano precisa, cada vez mais, do ser humano. Trata-se de empatia, de se colocar no lugar do outro e entender a necessidade das pessoas para que assim, muito provavelmente ainda não em sua plenitude, se possa atingir a real essência do ser humano.

Como bem explicita Habermas, para que se possa falar em democracia e em cidadania, é preciso que se testemunhe o papel ativo dos cidadãos, especialmente em aspectos decisórios que envolvem tomada de rumos pelos poderes públicos. O discurso que por ele é sustentado, se coloca como instrumento a ser efetivado na prática das sociedades, e que no caso estudado, foi mais do que preciso. Ou seja, o Dr. Sérgio foi enfático ao afirmar que não havia solução a ser tomada quando tudo estava debaixo da água e do barro, senão a de ir até as populações atingidas. Não havia que se falar em procedimentos, em processos, em cadastros. Nada mais existia para aquelas pessoas, senão a própria roupa do corpo e minguados pertences que conseguiram resgatar sem que a água os levasse.

Nesses termos, conclui-se que o distanciamento da população, tanto do Poder Judiciário quanto das esferas do poder estatal, é exacerbado e se acentua de maneira ainda mais significativa nos períodos de crise. Isso porque, se por um lado o declarante entendeu a necessidade de ir para perto da população atingida, uma vez que não havia outro caminho a seguir, por outro, havia quem ainda tentasse seguir os parâmetros normais, atuando sob o crivo da burocratização, exigindo, por exemplo, cadastros. Em que pese a informatização dos sistemas tenha trazido e ainda traz vários avanços para a sociedade atual, ela se descuida e muito atrapalha em inúmeras situações. As *fake news*, acompanhadas de informações e orientações desarrazoadas, são capazes de exacerbar o caos já instalado em momentos de crise, como se verificou no caso relatado pelo Promotor de Justiça.

Não bastasse, atrelado a tais fatores, há escassa atuação preventiva dos órgãos estatais no que tange às políticas públicas. Isso se tornou perceptível neste estudo, excepcionalmente no relato do Promotor de

Justiça ao mencionar o período pós-crise vivenciado por determinado município gaúcho devastado pelas enchentes. Uma das possíveis soluções encontradas para a reconstrução seria a realização de condomínios no formato de prédios, ofertada por uma empresa, cuja proposta estaria dentro do orçamento previsto. Coube ao Ministério Público e aos demais agentes atuantes o alerta de que aquele modelo não seria adequado para atender as demandas daquela população, ainda mais naquele formato, uma vez que a localização (incluindo a forma de relevo) do município não permitiria a elaboração de um eficiente projeto.

Neste caso, a atuação preventiva do Parquet e demais setores públicos foi capaz de evitar um problema que, indubitavelmente, no futuro seria irremediável. Isso só foi possível diante da melhor participação da sociedade nas decisões públicas, o que também é um dos direitos assegurados constitucionalmente ao cidadão. Certamente, as alternativas a serem encontradas para as mazelas sociais atuais serão melhor elaboradas de maneira a se evitar que a população futura passe pelas mesmas situações problemáticas.

A atuação preventiva neste caso específico denota que a alternativa encontrada pelo promotor de justiça ouvido nada mais foi do que um instrumento da democracia pautada na teoria de Habermas. Enquanto o Dr. Sérgio se dirigiu àquela localidade, fazendo encontros com membros de diversos setores públicos mas, primordialmente, com representantes daquela sociedade afetada, verifica-se o exercício da cidadania se caracterizando como uma relevante ferramenta prudente e, senão, ousa-se dizer, para aquele momento, a melhor a ser seguida.

Por conseguinte, é possível afirmar que longo é o caminho a ser percorrido até o ápice da efetividade do gozo dos direitos fundamentais. Da mesma forma, diversas são as barreiras a serem rompidas para que o cidadão encontre, sobremaneira no Poder Público, a integralidade dos direitos que legalmente lhe são assegurados. Indiscutivelmente e de forma cada vez mais pujante, a alternativa mais eficaz a ser aplicada quando ela não está prevista em nenhum texto legal é "o abraço que não está na lei", caracterizando-se, nada mais nada menos, como um dos instrumentos da democracia deliberativa de Habermas.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. *In*: TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania, território e atores sociais.** Rio de Janeiro: FGV, cap. 1, pp. 19-60, 2016.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, v. 1, 2024.

BRITO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e participação popular"**. São Paulo: RTDP, 1993.

DIEFENBACH, Sergio. **Promotor de Justiça da Promotoria Regional da Bacia do Rio Taquari-Antas.** Entrevista oral realizada em 30 de agosto de 2024, via Meet.

FERREIRA, Rafaela Alves. Democracia Deliberativa sob a compreensão de Jürgen Habermas. **Pensar-Revista Eletrônica da FAJE,** v. 14, n. 2, 2023. Disponível em: https://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/pensar/article/view/5517. Acesso em: 29 out 2024.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Revista de Cultura e Política**, n. 36, pp. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: **entre facticidade e validade.** Trad. De Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soerthe. São Paulo: Loyola, 2002.

LEDUR, José Felipe. **Direitos Fundamentais Sociais**: efetivação no âmbito da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro; ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro. Jurisdição em Jürgen Habermas: democracia deliberativa, *amicus curiae* e acesso à justiça. **Revista Brasileira de Direito.** Passo Fundo, RS, 2019.

ROUANET, Luiz Paulo. **Democracia deliberativa: entre Rawls e Habermas.** Veritas. Porto Alegre, v. 56, n. 1, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.15448/1984-6746.2011.1.9292. Acesso em: 29 out. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Princípios constitucionais fundamentais**. Disponível em: https://www.kufunda.net/publicdocs/principios_constitucionais_fundamentais.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, pp 7-23, 1998.

A INTEGRIDADE DA PROVA DIGITAL COMO VETOR DA MODULAÇÃO DA NULIDADE: REPERCUSSÕES DA QUEBRA DA CADEIA DE CUSTÓDIA

THE INTEGRITY OF DIGITAL EVIDENCE AS A VECTOR FOR MODULATING NULLITY: REPERCUSSIONS OF BREAKING THE CHAIN OF CUSTODY

Melhym Pereira Quemel
Mestre em direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Advogado. Especialista em Advocacia cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS (FMP). Especialista em Ciências Penais e Segurança Pública pelo Instituto Rogério Greco.
E-mail: mpquemel@gmail.com

Recebido em: 01/07/2025 | Aprovado em: 23/07/2025

Resumo: O presente artigo analisa os efeitos da quebra da cadeia de custódia em provas digitais e a modulação da nulidade processual (relativa/absoluta). Investiga as consequências práticas via caso paradigma (descoberta por IA Google/NCMEC). Metodologia: análise documental, revisão bibliográfica (prova digital, cadeia de custódia, Lei nº 13.964/19) e jurisprudencial (STJ). Discute preservação, metadados, *standards* técnicos e argumentos de defesa/acusação. Conclui pela tendência à nulidade relativa condicionada a prejuízo concreto, sobretudo se a integridade da prova for confirmada por outros meios (perícia, *hashes*). Aponta a relevância da IA e cooperação internacional na persecução de cibercrimes.

Palavras-chave: cadeia de custódia, prova digital, nulidade processual, inteligência artificial, processo penal.

Abstract: *This article analyzes the effects of breaking the chain of custody for digital evidence and the modulation of procedural nullity (relative/absolute). Investigates the practical consequences using a case paradigm (discovery via Google/NCMEC AI). Methodology: documentary analysis, literature review (digital evidence, chain of custody, Law 13,964/19), and jurisprudential analysis (STJ). Discusses preservation, metadata, technical standards, and defense/prosecution arguments. Concludes there is a tendency towards relative nullity conditioned on*

concrete prejudice, especially if the evidence's integrity is confirmed by other means (forensics, hashes). Points out the relevance of AI and international cooperation in the prosecution of cybercrimes.

***Keywords**: chain of custody, digital evidence, procedural nullity, artificial intelligence, criminal procedure.*

Sumário: Introdução; 1. A prova na era digital e a cadeia de custódia; 2. O caso paradigma: da nuvem ao processo penal; 3. Análise da quebra da cadeia de custódia e a modulação da nulidade; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A crescente digitalização da sociedade reverbera intensamente no sistema de justiça criminal, onde algoritmos de inteligência artificial (IA) já não são apenas personagens de ficção científica, mas ferramentas ativas na descoberta de crimes complexos, como demonstra o caso que inspira este estudo.

A capacidade de sistemas automatizados identificarem padrões suspeitos em volumes massivos de dados digitais inaugura uma nova era na investigação, mas também impõe desafios sem precedentes à garantia da validade processual das provas assim obtidas. Neste cenário, o tema central deste artigo é a cadeia de custódia aplicada a arquivos digitais, um mecanismo fundamental para assegurar a idoneidade da prova em juízo.

A relevância do tema é multifacetada: reside na necessidade de adaptar institutos processuais clássicos à natureza volátil e intangível da prova digital; na insegurança jurídica gerada por interpretações divergentes sobre as consequências da violação dessa cadeia, especialmente após as inovações trazidas pela Lei nº 13.964/2019 ("Pacote Anticrime"); e na urgência de se discutir o impacto de tecnologias disruptivas, como a IA, e da cooperação internacional (exemplificada pela atuação do National Center for Missing and Exploited Children – NCMEC) na persecução penal.

O problema de pesquisa que norteia este trabalho é: Qual o efeito prático da alegação de quebra da cadeia de custódia sobre arquivos digitais no processo penal brasileiro, especialmente quando a integridade do conteúdo pode ser aferida por outros meios, e como a jurisprudência tem modulado os efeitos dessa nulidade?

O objetivo geral é analisar a modulação dos efeitos da nulidade (relativa ou absoluta) decorrente da quebra da cadeia de custódia em arquivos digitais. Como objetivos específicos, busca-se: (a) contextualizar a prova digital e a importância da cadeia de custódia, abordando a Lei nº 13.964/2019; (b) descrever e analisar um caso concreto paradigma onde a prova digital foi central e sua cadeia de custódia questionada, destacando o papel da IA e da cooperação internacional; (c) examinar a jurisprudência pertinente do Superior Tribunal de Justiça (STJ); e (d) discutir a aplicação do princípio do prejuízo (*pas de nullité sans grief*) na matéria.

A abordagem metodológica combina a revisão bibliográfica e documental de fontes doutrinárias sobre processo penal, prova digital e computação forense (utilizando as fontes bibliográficas como base), com a análise de jurisprudência selecionada do STJ e o estudo de caso aprofundado do Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058, que tramita no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, servindo como ilustração prática dos desafios teóricos.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo está estruturado da seguinte forma: o Capítulo 1 abordará os conceitos fundamentais da prova digital e da cadeia de custódia, incluindo as alterações legislativas recentes. O Capítulo 2 detalhará o caso paradigma, desde a descoberta do crime pela IA do Google até os questionamentos processuais levantados pela defesa. O Capítulo 3 analisará criticamente a alegada quebra da cadeia de custódia no caso concreto, à luz da doutrina, dos *standards* técnicos e da jurisprudência sobre a modulação da nulidade. Finalmente, a Conclusão sintetizará os achados, responderá à questão de pesquisa e apontará desdobramentos e sugestões para casos futuros.

1. A PROVA NA ERA DIGITAL E A CADEIA DE CUSTÓDIA

A transição da prova predominantemente física para a digital representa uma das transformações mais significativas no campo probatório do processo penal contemporâneo. Este capítulo introduz as especificidades da prova digital em contraste com as provas tradicionais, ressaltando os desafios inerentes à sua natureza volátil e intangível.

Em seguida, apresenta a cadeia de custódia como resposta metodológica essencial para garantir a confiabilidade dessa prova, culminando na análise da sua recente positivação no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019.

1.1. Da Prova Tradicional à Prova Digital: Natureza e Desafios

As provas tradicionalmente conhecidas no processo penal, como um documento em papel, uma arma de fogo ou um depoimento testemunhal, possuem uma materialidade ou uma forma de apreensão sensorial direta que facilita, em certa medida, a verificação de sua autenticidade e integridade ao longo do tempo.

A prova digital, por outro lado, é definida como "informação gerada ou armazenada sob formato digital (numérico), que pode ser utilizada como meio de prova"[1]. Ela existe como sequências de bits (zeros e uns) que requerem um dispositivo computacional para serem acessadas e interpretadas[2]. Essa natureza imaterial e a "congênita mutabilidade"[3] trazem desafios únicos.

Arquivos digitais podem ser copiados, alterados ou excluídos com facilidade, muitas vezes sem deixar vestígios evidentes, ao contrário de uma rasura em um documento físico. Como aponta a doutrina especializada em computação forense, a simples ação de ligar um computador ou acessar um arquivo pode alterar metadados cruciais (datas de acesso, modificação, etc.), contaminando a evidência[4].

Além disso, a prova digital frequentemente reside em ambientes complexos e dinâmicos, como sistemas em nuvem, dispositivos móveis ou redes sociais, cuja coleta e preservação exigem conhecimentos técnicos específicos e procedimentos rigorosos[5]. A volatilidade é outra característica

1 LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal:** volume único. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p. 649, 655, 1725.

2 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

3 BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Epistemologia judiciária e prova penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

4 CARVALHO, Romullo Wheryko Rodrigues de. A Importância da Cadeia de Custódia na Computação Forense. **Revista Brasileira de Criminalística,** v. 9, n. 2, p. 134-138, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.15260/rbc.v9i2.463.

5 OLIVEIRA, Lurã Azevedo de; BEZERRA MEDINA, Lucas Arieh. A cadeia de custódia das provas colhidas em aparelhos móveis de gravação. **Boletim IBCCRIM**, [S. l.], v. 31, n. 364, p. 16-19, 2024. Disponível em: <https://publica-

marcante; dados armazenados em memória RAM, por exemplo, podem ser perdidos simplesmente ao desligar o equipamento[6].

Essas características distinguem fundamentalmente a prova digital da prova física e demandam uma abordagem metodológica diferenciada para sua admissão e valoração em juízo.

1.2. A Cadeia de Custódia como Garantia Epistêmica

Diante dos desafios impostos pela natureza da prova digital, a cadeia de custódia emerge como um procedimento indispensável para assegurar sua "validade epistêmica"[7], ou seja, sua capacidade de demonstrar fidedignamente um fato relevante para o processo.

O conceito de cadeia de custódia, importado de áreas como a criminalística tradicional e a medicina legal, refere-se ao "conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte".

Aplicada à prova digital, a cadeia de custódia visa garantir que o dado digital apresentado em juízo é o mesmo que foi coletado na origem e que não sofreu alterações indevidas ou não documentadas durante as fases de identificação, coleta, acondicionamento, transporte, recebimento, processamento, armazenamento e descarte[8].

A documentação meticulosa de cada etapa e de quem teve acesso ao vestígio digital é crucial. Isso inclui, por exemplo, o uso de técnicas como o cálculo de *hash* (uma assinatura digital única para um arquivo ou conjunto de dados) no momento da coleta e em fases subsequentes para verificar a integridade do material[9].

coes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1584>. Acesso em: 19 abr. 2025.

6 CAPOZZI, Ricardo Andrian; BATISTA, Peterson; FARIA, Petterson. Aplicação da coleta e preservação de provas em ambientes digitas e formação da cadeia de custódia segundo ISO 27.037, a Lei 13.964 e PL 4939/2020. **Revista Perícia em Foco**, São Paulo/Brasil, v. 1, n. 1, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.13894346. Disponível em: <https://periciaemfoco.com.br/pfoco/article/view/1>. Acesso em: 19 abr. 2025.

7 BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Epistemologia judiciária e prova penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

8 CARVALHO, 2020; CAPOZZI; BATISTA; FARIA, 2024.

9 LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal:** volume único. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed.

A observância de *standards* metodológicos próprios da computação forense, como os previstos na norma ISO/IEC 27037[10], torna-se, assim, não um mero formalismo, mas uma condição para a confiabilidade da prova. Como adverte Righi[11], sem a documentação completa e integral da cadeia de custódia, a prova digital perde sua rastreabilidade e, consequentemente, sua força probante.

1.3. A Positivação da Cadeia de Custódia: A Lei nº 13.964/2019

Embora a necessidade da cadeia de custódia já fosse reconhecida pela doutrina e, em certa medida, pela jurisprudência, a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) representou um marco ao inserir expressamente o instituto no Código de Processo Penal (CPP), nos artigos 158-A a 158-F. Essa positivação buscou conferir maior segurança jurídica e padronizar os procedimentos relativos à preservação de vestígios em geral, com aplicabilidade direta à prova digital[12].

O artigo 158-A define a cadeia de custódia e estabelece seu início ("com a preservação do local de crime ou com procedimentos policiais ou periciais nos quais seja detectada a presença de vestígio") e fim ("com o descarte"). O artigo 158-B detalha as etapas que compreendem a cadeia de custódia, desde o reconhecimento do vestígio até seu processamento e armazenamento, exigindo que todas as etapas sejam formalmente documentadas.

O artigo 158-C especifica quem são os responsáveis pela sua preservação (o agente público que reconhecer o elemento como de potencial interesse). O artigo 158-D trata do acondicionamento do vestígio, exigindo recipiente adequado, lacre, numeração individualizada e documentação da data, hora, nome de quem coletou e do perito

JusPodivm, 2020. p. 649, 655, 1725.

10 CAPOZZI, Ricardo Andrian; BATISTA, Peterson; FARIA, Petterson. Aplicação da coleta e preservação de provas em ambientes digitas e formação da cadeia de custódia segundo ISO 27.037, a Lei 13.964 e PL 4939/2020. **Revista Perícia em Foco**, São Paulo/Brasil, v. 1, n. 1, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.13894346. Disponível em: <https://periciaemfoco.com.br/pfoco/article/view/1>. Acesso em: 19 abr. 2025.

11 BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Epistemologia judiciária e prova penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

12 PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência.** 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

responsável pela análise. Os artigos 158-E e 158-F abordam o tratamento de vestígios em geral, incluindo a central de custódia.

Essa regulamentação, embora genérica para todos os tipos de vestígios, fornece um arcabouço legal claro para a exigência da cadeia de custódia. Contudo, como alerta Fischer[13], a aplicação desses dispositivos à prova digital ainda suscita debates, especialmente sobre quais etapas são factíveis e como documentá-las adequadamente no ambiente virtual (por exemplo, a coleta de dados na nuvem ou a preservação de logs de acesso).

A interpretação e aplicação desses artigos, particularmente no que tange às consequências de sua inobservância, tornaram-se centrais nos debates forenses, como será explorado nos capítulos seguintes à luz do caso paradigma e da jurisprudência.

Compreendidas as particularidades da prova digital e a fundamental importância da cadeia de custódia, positivada pela Lei nº 13.964/2019, torna-se possível analisar como esses conceitos se manifestam na prática. O próximo capítulo mergulhará no caso concreto que serve de paradigma a este estudo, detalhando como a tecnologia e a cooperação internacional levaram à descoberta de um crime grave e como a cadeia de custódia da prova digital se tornou o ponto fulcral da controvérsia processual.

2. O CASO PARADIGMA: DA NUVEM AO PROCESSO PENAL

A complexidade da cadeia de custódia em arquivos digitais e as nuances da modulação dos efeitos de sua eventual quebra podem ser mais bem compreendidas por meio da análise de um caso concreto que atraiu significativa atenção jurídica e midiática. Trata-se de processo criminal[14] originado na Comarca de Saquarema, Estado do Rio de Janeiro, cujos contornos fáticos e processuais ilustram vividamente os desafios contemporâneos da prova digital.

13 FISCHER, Douglas. Cadeia de custódia da prova no processo penal: comentários aos arts. 158-A a 158-F do CPP (Lei 13.964/2019). In: CUNHA, Rogério Sanches; GOMES, Luiz Flávio; PINTO, Ronaldo Batista (Coord.). **Pacote Anticrime**: Lei nº 13.964/2019: Comentários artigo por artigo. Salvador: JusPodivm, 2021.

14 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

2.1. A Notícia Crime Transnacional e o Papel da Inteligência Artificial

A investigação teve início de forma inusitada, extrapolando as fronteiras nacionais e adentrando o domínio da inteligência artificial aplicada à vigilância de conteúdo on-line. Conforme relatado nos autos do Inquérito Policial nº 947-01253-2022 (posteriormente redistribuído sob o nº 0800337-68.2023.8.19.0058)[15], a ignição processual deu-se de uma comunicação oriunda do National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC), entidade norte-americana dedicada ao combate à exploração infantil[16].

Essa comunicação, por sua vez, foi motivada por um alerta gerado por sistemas de inteligência artificial da Google LLC. Algoritmos da empresa, projetados para detectar automaticamente material relacionado à exploração sexual infantojuvenil (CSAM – *Child Sexual Abuse Material*) armazenado em suas plataformas de nuvem (como o Google Drive ou Google Photos), identificaram arquivos suspeitos associados a uma conta vinculada ao investigado, A.E.O.C., médico anestesista de nacionalidade estrangeira residente no Rio de Janeiro[17].

A Google, em cumprimento a obrigações legais e termos de serviço, reportou suas suspeitas ao NCMEC, que, por meio de acordos de cooperação internacional, encaminhou a informação à Polícia Federal brasileira.

Esse ponto inicial é crucial, pois demonstra a crescente relevância de atores privados e tecnologia de IA na detecção de ilícitos, levantando debates sobre privacidade, vigilância e a própria natureza da "descoberta" da prova em ambientes digitais[18]. A investigação não partiu de uma denúncia humana direta ou de uma vigilância estatal tradicional, mas de uma análise automatizada de dados em servidores estrangeiros.

15 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

16 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

17 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

18 BADARÓ, 2024. p. 58, 59, 87; LOPES JR., 2020.

2.2. A Investigação Preliminar e a Atuação Policial

Recebida a comunicação via NCMEC, a Polícia Federal realizou diligências preliminares e, constatando que os fatos teriam ocorrido no Estado do Rio de Janeiro, declinou a atribuição para a Polícia Civil fluminense, especificamente para a Delegacia da Criança e Adolescente Vítima (DCAV)[19].

A investigação da DCAV, conforme detalhado nos relatórios policiais e nos depoimentos dos agentes responsáveis, como Guilherme Vieira da Costa e Bernardo de Castro Mendonça (cujos relatos constam sumarizados nas alegações finais do Ministério Público[20]), concentrou-se em corroborar as informações recebidas e aprofundar a apuração. Iniciou-se com a identificação formal do titular da conta Google e do endereço IP associado aos *uploads*/armazenamento dos arquivos suspeitos, chegando-se ao investigado A.E.O.C.[21] (Relatório DCAV).

A análise inicial das informações fornecidas pela Google/NCMEC, que incluíam metadados dos arquivos (como nomes, datas e, crucialmente, códigos *hash*), permitiu à autoridade policial ter um panorama preliminar do material. O código *hash* (como MD5 ou SHA-256) funciona como uma "impressão digital" do arquivo, um identificador único gerado de seu conteúdo.

A preservação e comparação desses *hashes* ao longo das etapas investigativas são fundamentais para a manutenção da cadeia de custódia, garantindo que o arquivo analisado posteriormente é o mesmo que foi originalmente encontrado[22]. No caso em tela, os *hashes* dos arquivos identificados pela Google foram informados e, teoricamente, serviriam de parâmetro para a verificação de integridade do material que viesse a ser apreendido[23] (comunicação NCMEC/PF).

19 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

20 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

21 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

22 CARVALHO, 2020; CAPOZZI; BATISTA; FARIA, 2024.

23 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

Diante dos indícios, a autoridade policial representou por mandados de busca e apreensão, visando coletar dispositivos eletrônicos (computadores, *smartphones*, mídias de armazenamento) que pudessem conter os arquivos originais ou outras provas digitais relevantes[24]. A decisão judicial que deferiu as buscas baseou-se na plausibilidade das informações transnacionais e na necessidade de aprofundamento para confirmação da materialidade e autoria delitiva[25].

2.3. A Apreensão dos Dispositivos e os Desafios da Coleta

O cumprimento dos mandados de busca e apreensão resultou na coleta de diversos equipamentos eletrônicos nos endereços ligados ao investigado A.E.O.C.[26] (Auto de Apreensão). Aqui, a aplicação prática dos procedimentos de cadeia de custódia, conforme delineados nos artigos 158-A a 158-F do Código de Processo Penal (com redação dada pela Lei nº 13.964/2019), torna-se central.

Os agentes policiais envolvidos na busca, conforme seus depoimentos[27], relataram os procedimentos adotados para o acondicionamento e lacre dos materiais apreendidos. A descrição detalhada de quem coletou, como coletou, onde e como acondicionou e quem transportou cada item é vital para a rastreabilidade da prova. A utilização de invólucros adequados e lacres numerados, com registro em ata, visa garantir a idoneidade do material que será posteriormente periciado[28].

Contudo, é justamente nessa fase que surgem potenciais questionamentos. A defesa do investigado A.E.O.C., em suas manifestações processuais[29] (Defesa Prévia; Alegações Finais), combativamente suscita

24 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

25 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

26 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

27 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

28 AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. **Provas Ilícitas.** 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

29 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

dúvidas sobre a estrita observância de todos os passos da cadeia de custódia.

Argumenta-se, por exemplo, sobre a ausência de registros fotográficos de todos os lacres no momento da apreensão, a forma de espelhamento (cópia forense) dos dados dos dispositivos apreendidos e, principalmente, a maneira como os arquivos digitais originais, aqueles que motivaram o alerta da Google, foram acessados e preservados pelas autoridades brasileiras.

2.4. A Perícia Digital e a Questão da Integridade

Os dispositivos eletrônicos apreendidos foram encaminhados ao Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) para perícia[30] (Guia de Encaminhamento). O laudo pericial de informática forense[31] (Laudo ICCE nº 0257/2023) descreve os procedimentos técnicos adotados para extrair e analisar os dados contidos nos equipamentos.

Idealmente, a perícia inicia com o espelhamento do conteúdo original dos dispositivos (criação de uma cópia bit a bit) em uma nova mídia, utilizando-se de técnicas que impeçam a alteração dos dados originais (como bloqueadores de escrita) e calculando-se o *hash* tanto do dispositivo original quanto da cópia gerada. A coincidência desses *hashes* demonstra que a cópia é idêntica ao original[32]. Todo o trabalho pericial subsequente deve ser realizado sobre essa cópia espelhada, preservando-se o dispositivo original intacto.

O laudo pericial no caso paradigma detalha a recuperação de arquivos, análise de metadados, registros de acesso e outras informações digitais relevantes encontradas nos aparelhos de A.E.O.C.[33]. Parte crucial da análise pericial consistiu em verificar se os arquivos encontrados nos dispositivos apreendidos correspondiam àqueles originalmente reportados pela Google/NCMEC. Isso é feito comparando-se os códigos *hash* dos arquivos

30 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

31 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

32 FISCHER, Douglas. Cadeia de custódia da prova no processo penal: comentários aos arts. 158-A a 158-F do CPP (Lei 13.964/2019). In: CUNHA, Rogério Sanches; GOMES, Luiz Flávio; PINTO, Ronaldo Batista (Coord.). **Pacote Anticrime**: Lei nº 13.964/2019: Comentários artigo por artigo. Salvador: JusPodivm, 2021.

33 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

encontrados pela perícia com os *hashes* informados na comunicação inicial[34] (Tabela Comparativa de *Hashes*).

A defesa, por sua vez, questiona a validade dessa comparação, argumentando que a forma como a própria Google acessou e gerou os *hashes* iniciais não teria seguido um protocolo forense auditável, ou que a polícia brasileira, ao receber a informação e antes mesmo da apreensão, poderia ter acessado a nuvem do investigado de forma a comprometer a cadeia de custódia original[35].

Levanta-se a hipótese de que a "árvore envenenada" (prova ilícita originária) poderia contaminar todo o material subsequente, mesmo que a coleta e perícia dos dispositivos físicos tenham seguido os protocolos[36]. Este embate técnico-jurídico sobre a origem da prova (IA em nuvem estrangeira), os procedimentos de coleta (busca e apreensão) e a análise pericial (espelhamento, *hashes*, metadados) compõe o cerne da discussão sobre a cadeia de custódia no caso A.E.O.C., servindo como pano de fundo para a análise da modulação dos efeitos da nulidade que será abordada nos capítulos seguintes.

3. ANÁLISE DA QUEBRA DA CADEIA DE CUSTÓDIA E A MODULAÇÃO DA NULIDADE

Tendo apresentado o caso paradigma e os argumentos processuais nele desenvolvidos, este capítulo dedica-se à análise crítica da alegada quebra da cadeia de custódia dos arquivos digitais. Serão examinados os potenciais pontos de fragilidade no manuseio da prova digital à luz dos procedimentos recomendados pela doutrina e pelos standards técnicos.

Em seguida, será explorada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema, com foco nos julgados indicados[37]. Por fim, discutir-se-á a teoria das nulidades no processo penal, especificamente a distinção entre nulidade relativa e absoluta e a aplicação do princípio

34 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

35 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

36 PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

37 Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 182.310/RJ e Recurso em Habeas Corpus nº 79.848/SP.

do prejuízo (*pas de nullité sans grief*) na avaliação da quebra da cadeia de custódia, conectando a teoria com a possibilidade de aferição da integridade da prova por meios alternativos.

3.1. Identificando Pontos Críticos na Cadeia de Custódia do Caso

A cadeia de custódia da prova digital, no caso paradigma, iniciou-se em um ponto atípico: a detecção por um ente privado (Google) em servidores localizados no exterior. A transmissão subsequente para o NCMEC (outra entidade privada estrangeira) e, depois, para as polícias Federal e Civil brasileiras, envolveu múltiplos intermediários e potenciais transferências de dados. Cada uma dessas etapas apresenta desafios sob a ótica da ISO 27037[38] e dispositivo legal, artigo 158-B do CPP.

Questionamentos poderiam surgir, por exemplo, sobre a documentação da coleta original: como o Google preservou e documentou a coleta inicial dos arquivos e metadados? Foram gerados *hashes* na origem? Essa documentação acompanhou os *reports* enviados ao NCMEC e, posteriormente, às autoridades brasileiras? A ausência dessa documentação inicial detalhada é um ponto frequentemente explorado pelas defesas.

Outro ponto crítico envolve a transferência entre entidades: como se deu a transferência dos arquivos entre Google, NCMEC e Polícias? Foram utilizados canais seguros? Houve registro formal de recebimento e envio em cada etapa? A integridade dos dados foi verificada a cada transferência (e.g., comparação de *hashes*)?

A análise preliminar pela DCAV também suscita dúvidas: ao receber os dados, a DCAV realizou uma cópia forense (bit a bit) do material original antes de iniciar a análise? Ou a análise foi feita diretamente sobre os arquivos recebidos? A metodologia de extração e análise dos metadados foi documentada conforme os padrões da computação forense[39]?

38 CAPOZZI, Ricardo Andrian; BATISTA, Peterson; FARIA, Petterson. Aplicação da coleta e preservação de provas em ambientes digitas e formação da cadeia de custódia segundo ISO 27.037, a Lei 13.964 e PL 4939/2020. **Revista Perícia em Foco**, São Paulo/Brasil, v. 1, n. 1, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.13894346. Disponível em: <https://periciaemfoco.com.br/pfoco/article/view/1>. Acesso em: 19 abr. 2025.

39 CAPOZZI, Ricardo Andrian; BATISTA, Peterson; FARIA, Petterson. Aplicação da coleta e preservação de provas em ambientes digitas e formação da cadeia de custódia segundo ISO 27.037, a Lei 13.964 e PL 4939/2020. **Revista Perícia em Foco**, São Paulo/Brasil, v. 1, n. 1, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.13894346. Disponível em: <https://periciaemfoco.com.br/pfoco/article/view/1>. Acesso em: 19 abr. 2025.

Finalmente, a preservação pós-apreensão: após a apreensão dos dispositivos do acusado, como foi realizada a extração dos dados neles contidos? Foi feita cópia forense? Os dispositivos foram lacrados e acondicionados corretamente (Art. 158-D, CPP)?

Embora os autos do processo[40] detalhem a investigação subsequente à comunicação do NCMEC, a fase pré-processual envolvendo Google e NCMEC pode carecer da formalidade documental exigida pelos artigos 158-A e seguintes do CPP, que pressupõem a atuação de agentes públicos desde o início. Essa lacuna formal é o terreno fértil para a alegação de quebra da cadeia de custódia. Contudo, a simples existência de pontos críticos formais não implica, automaticamente, a invalidade da prova, como será discutido adiante.

3.2. A Jurisprudência do STJ sobre Cadeia de Custódia e Prova Digital: Entre a Eficácia Probatória e a Inadmissibilidade

A interpretação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca das consequências da quebra da cadeia de custódia, mormente no que tange à prova de natureza digital, revela-se um campo dinâmico e essencial para compreender a aplicabilidade do instituto no cenário processual penal brasileiro. A análise detida de julgados selecionados permite identificar as nuances argumentativas e a *ratio decidendi* que moldam o entendimento da Corte, oscilando entre a concepção da falha como vício de nulidade relativa, dependente da demonstração de prejuízo, e o reconhecimento da inadmissibilidade da prova quando comprometida sua própria confiabilidade essencial.

Um dos entendimentos consolidados pelo STJ, exemplificado no julgamento do AgRg no RHC 182.310/RJ[41], aborda a quebra da cadeia de custódia sob o prisma da eficácia probatória. Neste caso, envolvendo a análise de um HD entregue por colaboradores, a Corte manteve a decisão de origem que afastou a nulidade. O fundamento central foi que a defesa, ao

40 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

41 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 182.310/RJ.** Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 19/09/2023. DJe 26/09/2023.

arguir a quebra, não apresentou qualquer indício concreto de adulteração ou manipulação da prova durante o período de custódia estatal.

A *ratio decidendi* desse julgado assenta-se na premissa de que a alegação desacompanhada de elementos mínimos que sugiram a violação da integridade do vestígio digital não é suficiente para invalidar a prova. Considerou-se que sua verificação demandaria um revolvimento fático-probatório incompatível com a via estreita do *habeas corpus*. Nessa linha, a quebra da cadeia de custódia "não se trata [...] de nulidade processual, senão de uma questão relacionada à eficácia da prova, a ser vista em cada caso"[42]. Tal entendimento transfere à defesa o ônus de demonstrar a adulteração ou o comprometimento da prova, aplicando o princípio *pas de nullité sans grief* (art. 563, CPP) e tratando a inobservância procedimental como nulidade relativa.

No mesmo sentido, o RHC 79.848/SP[43] já sinalizava essa abordagem ao analisar a validade de investigação iniciada com base em *prints* de conversas de WhatsApp obtidos por um dos integrantes do grupo e entregues anonimamente. O Tribunal considerou que a prova digital (os *prints*) não era o único elemento a embasar a investigação, havendo outras diligências (oitivas, requisições) que a corroboravam.

Ademais, diferenciou a captação da conversa por um interlocutor da interceptação clandestina, validando a prova inicial por não vislumbrar ilegalidade manifesta e por existirem outros meios probatórios a conferir lastro à persecução[44]. A *ratio* aqui também aponta para a necessidade de analisar o contexto probatório como um todo, relativizando a falha formal na origem da prova digital quando outros elementos conferem verossimilhança aos fatos.

Contudo, a jurisprudência do STJ não é monolítica e reconhece situações em que a falha na preservação da prova digital assume contornos mais graves, levando à sua exclusão. O julgamento do AgRg no RHC

42 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 182.310/RJ.** Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 19/09/2023. DJe 26/09/2023.

43 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Recurso em Habeas Corpus nº 79.848/SP.** Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em 06/03/2018. DJe 12/03/2018.

44 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Recurso em Habeas Corpus nº 79.848/SP.** Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em 06/03/2018. DJe 12/03/2018.

133.430/PE[45], revisitando o mesmo caso do RHC 79.848/SP[46], introduziu uma distinção crucial ao analisar especificamente a prova obtida por espelhamento via WhatsApp Web. Citando como fundamento o RHC 99.735/SC[47], a Sexta Turma declarou expressamente nulas e determinou o desentranhamento das mensagens obtidas por esse método[48].

A *ratio decidendi* baseou-se na intrínseca falta de confiabilidade da ferramenta WhatsApp Web para fins probatórios: a possibilidade técnica de o investigador (ou terceiro) enviar e excluir mensagens sem deixar vestígios, alterando o conteúdo original de forma indetectável, compromete irremediavelmente a autenticidade e a integridade da prova. Nesse cenário, a quebra da cadeia de custódia não é meramente formal, mas material, afetando a essência da prova. Importante notar que, mesmo declarando nula a prova obtida pelo espelhamento, o STJ manteve as demais provas produzidas por fontes independentes[49].

Essa linha de raciocínio, que foca na impossibilidade de garantir a "mesmidade" da prova digital devido a falhas graves no procedimento de coleta ou preservação, foi levada a um patamar ainda mais incisivo no julgamento do AgRg no RHC 143.169/RJ[50]. Em voto vencedor divergente, a Quinta Turma reconheceu a quebra da cadeia de custódia de computadores apreendidos em virtude da completa ausência de documentação por parte da polícia sobre quaisquer dos procedimentos adotados (coleta, acondicionamento, cálculo de *hash*, espelhamento, análise).

A *ratio decidendi* aqui foi contundente: a necessidade de preservar a cadeia de custódia antecede a Lei nº 13.964/2019, sendo indissociável do conceito de corpo de delito (art. 158, CPP). Diante da omissão estatal em seguir procedimentos técnicos mínimos (como cópia bit a bit e cálculo

45 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 133.430/PE.** Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 15/12/2020. DJe 18/12/2020.

46 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Recurso em Habeas Corpus nº 79.848/SP.** Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em 06/03/2018. DJe 12/03/2018.

47 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 99.735/SC.** Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em 20/11/2018. DJe 27/11/2018.

48 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 133.430/PE.** Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 15/12/2020. DJe 18/12/2020.

49 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 133.430/PE.** Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 15/12/2020. DJe 18/12/2020.

50 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 143.169/RJ.** Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em 22/06/2021. DJe 01/07/2021.

de *hash*) e em documentar suas ações, inverteu-se o ônus da prova: não caberia à defesa provar a adulteração (prova diabólica), mas sim ao Estado comprovar a integridade e a confiabilidade da fonte de prova por ele apresentada. Como a polícia falhou completamente em oferecer qualquer garantia de que o conteúdo permaneceu íntegro, a Corte declarou as provas extraídas dos computadores e as delas derivadas inadmissíveis, com base no art. 157, § 1º, do CPP, por violação direta da confiabilidade probatória[51].

Essa análise jurisprudencial evidencia uma tensão: de um lado, a regra geral que trata a quebra da cadeia de custódia como nulidade relativa, exigindo demonstração de prejuízo pela defesa[52]; de outro, o reconhecimento de que falhas procedimentais graves, que impeçam a verificação da autenticidade e integridade da prova digital – como a falta total de documentação[53] ou o uso de métodos intrinsecamente manipuláveis[54] –, maculam a prova em sua origem, tornando-a inadmissível e invertendo o ônus de demonstrar sua confiabilidade para o Estado.

Aplicando essas diretrizes ao caso paradigma[55], observa-se que a defesa invocou a quebra da cadeia de custódia de forma genérica, questionando a trajetória da prova desde o Google/NCMEC até a perícia brasileira, mas sem apontar indícios de adulteração ou contestar o conteúdo dos vídeos e metadados que formaram a materialidade delitiva[56]. Nesse contexto, a jurisprudência majoritária[57] tenderia a rejeitar a alegação de nulidade, por ausência de demonstração de prejuízo concreto.

A possibilidade técnica de realizar perícia nos arquivos digitais apreendidos para aferir sua integridade, mediante comparação de *hashes* ou análise forense, reforçaria essa perspectiva, permitindo verificar

51 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 143.169/RJ.** Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em 22/06/2021. DJe 01/07/2021.

52 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 182.310/RJ.** Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 19/09/2023. DJe 26/09/2023.

53 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 143.169/RJ.** Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em 22/06/2021. DJe 01/07/2021.

54 Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 133.430/PE e Recurso em Habeas Corpus nº 99.735/SC.

55 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

56 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

57 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 182.310/RJ.** Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 19/09/2023. DJe 26/09/2023.

a confiabilidade da prova a despeito de eventuais falhas formais na documentação da fase internacional inicial.

Contudo, a ausência de documentação detalhada sobre como se deu a transferência e o recebimento inicial dos dados pelas autoridades brasileiras poderia, em tese, atrair a aplicação da *ratio* do RHC 143.169/RJ[58], caso se entenda que essa lacuna inicial impede por completo a aferição segura da "mesmidade" da prova.

A questão central, portanto, reside em definir se as falhas formais apontadas foram de tal monta que impossibilitaram qualquer verificação posterior da integridade da prova digital ou se, apesar das falhas, a autenticidade do material pôde ser razoavelmente assegurada por outros meios técnicos e processuais. A jurisprudência do STJ, ao modular os efeitos da quebra da cadeia de custódia, impõe essa análise casuística, ponderando o rigor procedimental com a busca pela verdade e a efetiva demonstração de prejuízo à defesa.

3.3. Nulidade Relativa *versus* Absoluta: O Princípio do Prejuízo (*Pas de nullité sans grief*)

A distinção entre nulidade relativa e absoluta é crucial. A nulidade absoluta viola normas de interesse público, ligadas a garantias constitucionais fundamentais (como o devido processo legal, a ampla defesa), e pode ser declarada de ofício, independentemente da demonstração de prejuízo. A nulidade relativa atinge normas de interesse predominantemente das partes e depende de arguição oportuna e da demonstração do efetivo prejuízo sofrido[59].

No contexto da cadeia de custódia, a questão é se sua violação representa uma afronta direta a uma garantia fundamental (gerando nulidade absoluta) ou se é um vício procedimental cuja gravidade depende do impacto na confiabilidade da prova e do prejuízo causado à defesa (nulidade relativa).

58 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 143.169/RJ.** Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em 22/06/2021. DJe 01/07/2021.

59 LIMA, 2020. p. 649, 655, 1725; FISCHER, 2021.

A doutrina majoritária[60] e a jurisprudência do STJ (conforme análise anterior) têm se alinhado à segunda corrente. Argumenta-se que a cadeia de custódia é um procedimento para garantir a autenticidade e integridade da prova, mas sua violação formal nem sempre resulta na perda dessas características. Incide aqui o princípio do *pas de nullité sans grief*, positivado no art. 563 do CPP ("Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa").

Assim, mesmo que se constate uma falha formal na cadeia de custódia (e.g., falta de um lacre específico, documentação incompleta da transferência inicial Google-NCMEC), a defesa precisaria demonstrar como essa falha específica comprometeu a prova ou prejudicou seu direito de defesa.

No caso paradigma, a defesa alegou a quebra, mas não apontou adulteração nos vídeos nem contestou que o conteúdo mostrava o réu cometendo o ato, tampouco explicou como a suposta falha procedimental inicial (envolvendo Google/NCMEC) teria impactado a essência da prova digital[61]. A ausência dessa demonstração de prejuízo concreto fortalece a tese da nulidade meramente relativa, passível de convalidação se o vício não for arguido oportunamente ou se o prejuízo não for demonstrado.

3.4. A Possibilidade de Aferição da Integridade da Prova Digital

Um fator determinante na aplicação do princípio do prejuízo é a possibilidade de aferir a autenticidade e a integridade da prova digital por outros meios, mesmo que a cadeia de custódia formal apresente falhas. No caso dos arquivos digitais, isso é tecnicamente viável em muitas situações.

Como sugerido pelo membro do MP na descrição do caso[62], uma perícia técnica posterior poderia recalcular os *hashes*. Os arquivos de vídeo originais, da forma como foram recebidos e preservados pela polícia brasileira (idealmente em uma cópia forense armazenada em mídia segura,

60 LIMA, 2020. p. 649, 655, 1725; FISCHER, 2021.

61 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

62 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

como um pen drive ou HD externo lacrado), poderiam ter seus códigos *hash* calculados novamente.

Também seria possível comparar com *hashes* anteriores. Se os *reports* originais do Google ou do NCMEC continham os *hashes* dos arquivos detectados, a comparação entre os *hashes* originais e os recalculados poderia atestar se os arquivos permaneceram íntegros desde a detecção inicial. Mesmo que os *hashes* originais não estivessem disponíveis, a análise pericial do conteúdo dos arquivos e de seus metadados (consistência interna, ausência de sinais de edição) poderia oferecer fortes indícios de sua autenticidade.

Essa possibilidade de verificação *a posteriori* da integridade da prova digital enfraquece o argumento da nulidade absoluta baseada apenas em falhas formais na cadeia de custódia inicial. Se a perícia demonstra que o arquivo apresentado em juízo é idêntico ao coletado (ou, no caso, ao detectado pelo Google), a falha procedimental na documentação da transferência, embora indesejável, pode não ter gerado prejuízo à defesa quanto à essência da prova.

É claro que isso não isenta o Estado de cumprir rigorosamente a cadeia de custódia (Art. 158-A), mas modula as consequências de sua eventual violação.

A análise da doutrina, da jurisprudência do STJ e do caso paradigma sugere que a quebra da cadeia de custódia da prova digital tende a ser tratada como nulidade relativa, exigindo demonstração de prejuízo concreto pela defesa. A possibilidade de aferição técnica da integridade dos arquivos digitais desempenha um papel crucial nessa avaliação. Resta, agora, consolidar essas observações e extrair as conclusões finais do estudo.

CONCLUSÃO

Este artigo propôs-se a analisar a modulação dos efeitos da nulidade decorrente da quebra da cadeia de custódia em arquivos digitais no processo penal brasileiro, utilizando como fio condutor um caso paradigmático emblemático dos desafios contemporâneos. O percurso iniciou-se com a exploração das características singulares da prova digital e da importância

crucial da cadeia de custódia como garantia de sua idoneidade, destacando a positivação do instituto pela Lei nº 13.964/2019 (Capítulo 1).

Em seguida, mergulhou-se no caso concreto, revelando como a inteligência artificial e a cooperação internacional podem deflagrar investigações complexas e como a cadeia de custódia se tornou o epicentro da batalha processual (Capítulo 2). Por fim, analisou-se criticamente a alegada quebra à luz dos *standards* técnicos, da jurisprudência do STJ e da teoria das nulidades, evidenciando a prevalência da abordagem da nulidade relativa, condicionada à demonstração de prejuízo (Capítulo 3).

Todavia, reconhece-se que este estudo possui limitações. A análise do caso paradigma baseou-se nos documentos fornecidos e em informações contextuais, não abrangendo o exame completo de todo o processo judicial, incluindo a sentença final e eventuais recursos. A seleção jurisprudencial, embora focada nos julgados indicados, representa um recorte do vasto universo de decisões sobre prova digital. Além disso, a dinâmica tecnológica e legislativa impõe contínua atualização das discussões aqui travadas.

As discussões fomentadas neste artigo apontam para importantes desdobramentos. Primeiro, reforça-se a necessidade de aprimoramento contínuo dos protocolos de coleta, preservação e análise de provas digitais por parte das autoridades policiais e periciais, com documentação rigorosa de todas as etapas da cadeia de custódia, inclusive nas fases que envolvem cooperação internacional ou interação com entes privados, buscando aderência máxima aos artigos 158-A e seguintes do CPP e às normas técnicas internacionais (como a ISO/IEC 27037).

Segundo, sugere-se, como ferramenta prática em casos de questionamento da cadeia de custódia, a realização de perícia técnica focada na verificação da integridade dos arquivos digitais, comparando, sempre que possível, os *hashes* atuais com os registrados em etapas anteriores (como os *reports* do Google/NCMEC no caso paradigma), como forma de suprir eventuais lacunas documentais e demonstrar a ausência de adulteração.

Terceiro, o caso analisado lança luz sobre a crescente importância da inteligência artificial como ferramenta investigativa, o que demanda futuras pesquisas sobre os limites éticos e legais de seu uso, a transparência

dos algoritmos e a própria admissibilidade processual de provas geradas ou pré-selecionadas por IA. Quarto, a relevância da cooperação jurídica internacional e da colaboração com entidades como o NCMEC merece estudos aprofundados, visando otimizar os fluxos de informação e garantir a compatibilidade dos procedimentos com as garantias processuais internas.

Portanto, conclui-se que, embora a observância rigorosa da cadeia de custódia seja um dever do Estado e uma garantia para o acusado, a jurisprudência brasileira, em sintonia com a doutrina majoritária e o princípio do *pas de nullité sans grief* (art. 563, CPP), tem se consolidado no sentido de tratar a sua quebra, especialmente em relação à prova digital, como uma nulidade relativa. Sua decretação depende da demonstração de prejuízo concreto para a parte que a alega, não bastando a mera irregularidade formal.

No caso paradigma, a ausência de contestação sobre a autenticidade do conteúdo dos vídeos e a falta de demonstração de como a suposta falha procedimental inicial teria alterado a essência da prova, aliadas à possibilidade técnica de aferir sua integridade, apontam para a dificuldade de reconhecimento de uma nulidade, sobretudo de natureza absoluta.

Nesse sentido, o estudo aponta para a necessidade de um equilíbrio entre o rigor formal na preservação da prova e a busca pela verdade processual, valorando-se a prova digital que, apesar de eventuais percalços em sua cadeia de custódia, mantém-se íntegra e autêntica quanto ao seu conteúdo essencial. A era digital exige adaptação, rigor técnico e uma interpretação processual que contemple suas especificidades sem sacrificar as garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. **Provas Ilícitas.** 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. Os standards metodológicos de produção na prova digital e a importância da cadeia de custódia. **Boletim IBCCRIM**, [S. l.], v. 29, n. 343, p. 7-9, 2024. Disponível em: <https://

publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1325>. Acesso em: 19 abr. 2025. p. 58, 59, 87.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Epistemologia judiciária e prova penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 182.310/RJ.** Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 19/09/2023. DJe 26/09/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 143.169/RJ.** Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em 22/06/2021. DJe 01/07/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 133.430/PE.** Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 15/12/2020. DJe 18/12/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 99.735/SC.** Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em 20/11/2018. DJe 27/11/2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 0800337-68.2023.8.19.0058.** [Peças processuais diversas, incluindo denúncia, manifestações MP/Defesa]. Rio de Janeiro, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça**. Recurso em Habeas Corpus nº 79.848/SP.** Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em 06/03/2018. DJe 12/03/2018.

CAPOZZI, Ricardo Andrian; BATISTA, Peterson; FARIA, Petterson. Aplicação da coleta e preservação de provas em ambientes digitas e formação da cadeia de custódia segundo ISO 27.037, a Lei 13.964 e PL 4939/2020. **Revista Perícia em Foco**, São Paulo/Brasil, v. 1, n. 1, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.13894346. Disponível em: <https://periciaemfoco.com.br/pfoco/article/view/1>. Acesso em: 19 abr. 2025.

CARVALHO, Romullo Wheryko Rodrigues de. A Importância da Cadeia de Custódia na Computação Forense. **Revista Brasileira de Criminalística,** v. 9, n. 2, p. 134-138, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.15260/rbc.v9i2.463.

FISCHER, Douglas. Cadeia de custódia da prova no processo penal: comentários aos arts. 158-A a 158-F do CPP (Lei 13.964/2019). In: CUNHA, Rogério Sanches; GOMES, Luiz Flávio; PINTO, Ronaldo Batista (Coord.). **Pacote Anticrime**: Lei nº 13.964/2019: Comentários artigo por artigo. Salvador: JusPodivm, 2021.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal:** volume único. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p. 649, 655, 1725.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal.** 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

OLIVEIRA, Lurã Azevedo de; BEZERRA MEDINA, Lucas Arieh. A cadeia de custódia das provas colhidas em aparelhos móveis de gravação. **Boletim IBCCRIM**, [S. l.], v. 31, n. 364, p. 16-19, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1584>. Acesso em: 19 abr. 2025.

PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência.** 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DEPOIMENTO ANTECIPADO DA VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA PARA FIM DE EXCLUSÃO DA REVITIMIZAÇÃO

EARLY TESTIMONY OF DOMESTIC VIOLENCE VICTIMS TO PREVENT REVICTIMIZATION

Luciano Lopes Nogueira Ramos
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí. Mestre em Direito Penal pela PUC SP.
E-mail: lucianolopes@mppi.mp.br

Recebido em: 30/04/2025 | Aprovado em: 16/07/2025

Resumo: O artigo tem por objetivo apresentar o refencial teórico acerca da violência doméstica e da revitimização, bem como apontar a ocorrência da revitimização quando da tomada de mais de um depoimento acerca do delito e a solução legal para o depoimento antecipado em sede de ação cautelar para evitar a revitimização.

Palavras-chaves: Violência, Violência doméstica, Revitimização, Depoimento antecipado.

Abstract: *The article aims to present the theoretical framework on domestic violence and revictimization, as well as to point out the occurrence of revictimization when taking more than one statement about the crime and the legal solution for the early statement in the context of a protective order to avoid revictimization.*

Keywords: *Violence, Domestic violence, Revictimization, Early testimony.*

Sumário: Introdução. 1. Violência, revitimização e depoimento antecipado. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O informe da violência doméstica pela vítima ao aparato da segurança, a tomada do seu depoimento em sede de inquérito policial, e novamente na fase judicial, representa a revitimização na medida em que a ofendida tem de relembrar toda a violência sofrida para narrá-la, causando-lhe sofrimento e angústia.

Para evitar tal mal, faz-se necessário o uso do depoimento antecipado para uma única oitiva da ofendida em juízo.

1. VIOLÊNCIA, REVITIMIZAÇÃO E DEPOIMENTO ANTECIPADO

A violência refere-se à utilização de força física, psicológica ou intelectual com o intuito de compelir outra pessoa a realizar uma ação ou omissão não desejada; trata-se de constranger, cercear a liberdade, perturbar ou obstruir a manifestação de desejos e vontades de outrem, sob a pena que a vítima enfrente ameaças severas constantemente, ou mesmo corra o risco de ser agredida, ferida ou morta[1].

Maria Almeida relata a primeira forma de violência:

> A primeira forma de discriminação e violência foi a de gênero. A Sociologia, a Antropologia e outras ciências humanas lançaram mão da categoria gênero para demonstrar e sistematizar as desigualdades socioculturais existentes entre mulheres e homens, na esfera da vida pública e privada de ambos os sexos, onde houve a imposição de papéis sociais diferenciados, que foram construídos historicamente com dominação e submissão[2].

A violência, em sua acepção mais abrangente, sempre fez parte da experiência humana, incluindo a violência perpetrada por homens contra mulheres[3].

1 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2012. p. 13.

2 *Idem, ibidem*, pp 14-15.

3 FORTUNATO, Tammy. **Feminicídio:** aspectos e responsabilidades. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2023. p. 7.

Assim, o conceito de gênero facilita a compreensão das desigualdades sociais e econômicas entre mulheres e homens, ressaltando a discriminação histórica enfrentada pelas mulheres[4].

O conceito de gênero não deve ser confundido com o de sexo. O gênero trata das disparidades socioculturais presentes entre os sexos masculino e feminino, assim como das desigualdades socioeconômicas e políticas. Neste aspecto, as mulheres se encontram em uma posição subordinada em relação aos homens[5].

O conceito de gênero surge devido às desigualdades históricas, econômicas e sociais entre os homens e as mulheres, sendo que as interações entre esses grupos estão atreladas à naturalização das disparidades e à submissão da mulher ao homem[6].

O conceito de gênero está presente na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim, de 1995. Gênero refere-se a "[...] identidades, atributos e papéis socialmente construídos para mulheres e homens e ao significado cultural imposto pela sociedade às diferenças biológicas, que se reproduzem constantemente no sistema de justiça e suas instituições"[7]. Para a Plataforma de Pequim[8], a violência baseada no gênero é definida como:

> [...] quaisquer atos de violência, inclusive ameaças, coerção ou outra privação arbitrária de liberdade, que tenham por base o gênero e que resultem ou possam resultar em dano ou sofrimento de natureza física, sexual ou psicológica, e que se produzam na vida pública ou privada[9].

Maria Almeida e Mônica Teles argumentam que a violência de gênero é fruto da educação recebida pelos homens e mulheres:

> O conceito de violência de gênero demonstra que, ao longo da história, a violência não é fruto da natureza, mas sim

4 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio, *op. cit*., p. 15.

5 *Idem, ibidem*, p. 16

6 FERNANDES, Valéria Diez Scarance. **Lei Maria da Penha:** o Processo no Caminho da Efetividade. 5ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 73.

7 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) **Recomendação Geral n° 33**, §7º, p. 4. Disponível em: <https://assets-compromissoea-titudeipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2024.

8 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Declaração de Pequim**, assinada na 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz, em 15 de setembro de 1995. Legislação da Mulher, 4. Ed. Brasília, DF, Centro de Documentação e Informação, Item D, § 113, p. 134-139, 2011.

9 CAMPOS, Carmen Hein de; CASTILHO, Ela Wiecko V. **Manual de direito penal com perspectiva de gênero**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 198.

> do processo de socialização das pessoas. Ou seja, não é a natureza a responsável pelo comportamento agressivo dos homens e a docilidade e a submissão das mulheres, e sim os costumes, a educação e os meios de comunicação que reforçaram a ideia de que o sexo masculino possui o poder de controlar os desejos, as opiniões e a liberdade de ir e vir das mulheres[10].

Sardenberg e Tavares conceituam a violência de gênero como aquela que:

> Diz respeito a qualquer tipo de violência (física, social ou simbólica) que tenha por base a organização social dos sexos e que seja perpetrada contra indivíduos especificamente em virtude do seu sexo, identidade de gênero ou orientação sexual. Dentro dessa perspectiva, a violência de gênero pode atingir tanto homens quanto mulheres, como se verifica no caso da violência contra homossexuais e transexuais, vítimas constantes de todo tipo de agressão[11].

A violência de gênero pode ser compreendida como "violência contra a mulher", termo que foi destacado pelo movimento feminista na década de 1970, visto que as mulheres constituem o principal alvo dessa forma de violência[12].

violência de gênero diz respeito à agressão enfrentada pela mulher em função de sua condição feminina, enquanto a violência doméstica, ou violência intrafamiliar, manifesta-se como qualquer tipo de violência ocorrida no contexto do lar, em relacionamentos afetivos, de consanguinidade ou de afinidade[13].

Toda violência contra a mulher no contexto de relações doméstica, familiar e íntimo-afetiva é violência de gênero, conforme Carmen Campos e Ela Castilho:

> Toda e qualquer violência praticada contra mulheres nas relações domésticas, familiares e íntimo-afetivas é uma

10 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio, ref. 1, p. 16.

11 SARDENBERG, Cecília M. B.; TAVARES, Márcia S. **Violência de gênero contra mulheres:** suas diferentes faces e estratégias e monitoramento. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 09.

12 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio, ref. 1, p. 17.

13 COUTO, Maria Cláudia Girotto do. **Lei Maria da Penha e princípio da subsidiariedade:** diálogo entre um direito penal mínimo e as demandas de proteção contra a violência de gênero no Brasil. Orientadora: GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 17. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002771777>. Acesso em: 5 nov. 2024.

> violência de gênero, porque reflete as relações assimétricas de poder que conferem ao masculino um suposto "mando", ou supremacia, e às mulheres uma suposta "obediência", ou inferioridade[14].

A estrutura desigual patriarcal influencia não apenas a maneira como homens e mulheres interagem, mas também na formulação e na implementação das normas legais, as quais começaram a ser abordadas em virtude das reivindicações dos movimentos feministas globalmente.[15]

Alice Bianchini, Mariana Bazzo e Silvia Chakian relatam os papéis colocados aos homens e mulheres:

> Os papéis sociais atribuídos a homens e a mulheres são acompanhados de códigos de conduta, verdadeiros modelos de comportamento, introjetados pela educação diferenciada, que outorga o controle das circunstâncias ao homem, o qual as administra, com a participação – submetida por cultura – de mulheres, o que tem significado ditar-lhes – e a muitas delas aceitarem e cumprirem – rituais de entrega, contenção de vontades, recato sexual, vida voltada a questões meramente domésticas, priorização da maternidade[16].

O ambiente familiar, que deveria representar um espaço de carinho, proximidade e segurança, transforma-se em um palco de violência[17].

Maria Couto alerta acerca da perpetuação dos ciclos de violência:

> A perpetuação de ciclos de violência, nos quais a vítima percebe a agressão que lhe é infligida e, apesar disso, mantém a relação com o autor, é comum quando se contempla o fenômeno da violência doméstica e traz à tona manifestações sociais estereotipadas a respeito da mulher que sofre com essa espécie de agressão[18].

As violências acontecidas no contexto familiar pressupõem uma dimensão subjetiva e envolvem laços afetivos, emocionais, além das condições étnicas, raciais e de gênero dos indivíduos participantes, os quais sustentam a (re)produção do patriarcado enquanto fenômeno social[19].

14 CAMPOS, Carmen Hein de; CASTILHO, Ela Wiecko V., ref. 09, p. 198.

15 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 6, pp. 62-63.

16 BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana, CHAKIAN, Silvia. **Crimes contra as mulheres:** Lei Maria da Penha, crimes sexuais e feminicídio. 5ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 18.

17 COUTO, Maria Cláudia Girotto do, ref. 14, p. 18.

18 *Idem, ibidem*, p. 18.

19 MIRALES, Rosana. **Violência de gênero:** dimensões da lesão corporal. Cascavel: Edunioeste, 2013. p. 34.

Sobre a violência, assim pensa Maria Amélia Almeida:

> A violência é uma das mais graves formas de discriminação em razão de sexo/gênero, porque importa uma violação dos direitos humanos e das liberdades essenciais, atinge a cidadania das mulheres, e as impede de tomar decisões de maneira autônoma e livre, de ir e vir, de expressar opiniões e desejos, de viver em paz em suas comunidades[20].

Nesse âmbito, é evidente a disparidade entre os gêneros masculino e feminino, o que torna fundamental a necessidade de uma discriminação positiva em benefício da mulher, com o objetivo de proporcioná-la uma proteção especial[21].

Na verdade, ainda persiste, em diferentes intensidades, a percepção de que a mulher ocupa uma posição inferior à do homem em questões relacionadas a costumes, piadas, discriminações no contexto laboral e até mesmo nas letras de músicas[22].

Deve-se observar que, embora a "violência de gênero", a "violência doméstica" e a "violência contra as mulheres" estejam vinculadas entre si, são elas conceitualmente diversas, principalmente no que diz respeito ao seu âmbito de atuação.

A violência de gênero se apresenta como uma forma mais extensa e se generalizou como uma expressão utilizada para fazer referência aos diversos atos praticados contra as mulheres como forma de submetê-las à imposição de uma subordinação e um controle do gênero masculino sobre o feminino[23].

O Conselho da Europa definiu violência doméstica como uma ação familiar onde há violência como toda ação ou omissão que prejudique a vida, a integridade física ou psicológica ou a liberdade da pessoa, ou que cause dano sério ao desenvolvimento da sua personalidade[24].

O conceito de violência contra a mulher sob o enfoque de gênero foi instituído pela Convenção de Belém do Pará e incorporado à Convenção

20 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio, ref. 1, p. 21.

21 SOUZA, Sérgio Ricardo. **Comentário à lei de combate à violência contra a mulher**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 38.

22 SOUZA, Sérgio Ricardo, ref. 21, p. 42.

23 SOUZA, Sérgio Ricardo, ref. 21, p. 35.

24 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 6, pp. 68-69.

para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), pelas Recomendações Gerais nº 19, 33 e 35[25].

A violência doméstica é reconhecida na Constituição Federal, que diz, em seu parágrafo 8°, art. 226: "O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações"[26].

Sérgio Ricardo Souza aponta a importância da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres (ONU) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher:

> A inserção do tema no contexto internacional dos direitos humanos é tão evidente, que a própria Lei nº 11.340/06 buscou inspiração e foi precedida pela integração de dois importantes tratados ao ordenamento jurídico brasileiro, já que o Brasil assinou e ratificou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres (ONU) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, denominada de Carta do Belém do Pará [27].

Tiago André Ávila menciona os compromissos assumidos pelo Brasil com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher:

> No plano internacional, desde 1996, o Brasil é signatário da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (conhecida como convenção de Belém do Pará), pela qual assumiu o compromisso de agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher; adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher, ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade, ou danifique sua propriedade, e tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes, ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher[28].

25 *Idem, ibidem*, pp. 69.

26 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio, ref. 1, p. 24.

27 SOUZA, Sérgio Ricardo, ref. 21, p. 50.

28 ÁVILA, Thiago André Pierobom *et al.* **Modelos europeus de enfrentamento à violência de gênero:** experiência

Maria Amélia Almeida reconhece que a Constituição Federal do Brasil determina a necessidade da observância dos tratados internacionais no que se refere aos direitos e garantias:

> No mesmo plano da proteção internacional dos direitos humanos, no qual o Brasil também se insere, uma vez que a própria Constituição estabelece (§ 2° do art. 5°) que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte, há dois tratados internacionais ratificados pelo Brasil que se referem especificamente aos direitos das mulheres: Convenção da Organização das Nações Unidas sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada em 1984, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada em 1995[29].

Maria Amélia Almeida e Mônica Teles informam o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e meninas em Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos:

> Em Viena, em 1993, por ocasião da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, o movimento de mulheres levou a bandeira de luta: "[...] os direitos da mulher também são direitos humanos", e ficou consignado, na Declaração e Programa de Ação de Viena (item 18), que: "Os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais"[30].

Reconheceu-se, pela primeira vez, em um foro internacional, que os direitos das mulheres são direitos humanos. Em decorrência do Programa de Ação adotado em Viena, a Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 48/104, de 20 de dezembro de 1993, que contém a Declaração sobre a Violência contra a Mulher, de forma inédita.

Esse documento serviu de base para a posterior Convenção de Belém do Pará, de nível regional, para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, e foi precursor, ao definir que a violência de gênero engloba a violência física, sexual e psicológica, ocorrida no âmbito público ou privado.

e representações sociais. Brasília: ESMPU, 2014. p. 21.

29 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio, ref. 1, p. 62.

30 *Idem, ibidem*, p. 63.

No ano seguinte, em 1994, por meio da Resolução n° 1994/45, na Comissão de Direitos Humanos da ONU, houve a designação de uma relatora especial para monitorar e acompanhar a violência contra a mulher em todo o mundo[31].

Após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, perdeu-se o sentido da expressão "direitos do homem", para se referir a toda a humanidade, porque a locução "direitos humanos" engloba também os direitos das mulheres e meninas[32].

Essa reflexão foi reiterada no quinquagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)[33].

Merece destaque, no reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, que reconheceu os direitos da mulher como direitos humanos em sua Declaração e Plataforma de Ação[34].

O sistema de proteção dos direitos humanos, as abordagens inovadoras que privilegiem o conteúdo ético da Constituição Federal de 1988 e uma interpretação que busque dar garantias de sua efetividade podem iniciar a revolução da inclusão. É possível pensar a dignidade da pessoa humana (art. 1°, III, CF/88) para mulheres e homens igualmente[35].

Sérgio Ricardo Souza explana a origem da Lei Maria da Penha:

> A origem da Lei Maria da Penha veio por meio da atuação do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), com a vítima Maria da Penha Fernandes formalizando denúncia contra o Brasil perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, que culminou com o Relatório nº 54/01, que concluiu ter sido o Brasil omisso em relação ao problema da violência contra a mulher, de modo geral, e em particular determinou a adoção de providências preventivas e repressivas contra o autor das agressões contra Maria da Penha Fernandes, e recomendou a adoção

31 ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio, ref. 1, p. 63.

32 *Idem ibidem,*, p. 64.

33 *Idem ibidem,* p. 64.

34 *Idem ibidem,*, p. 64.

35 *Idem ibidem,* p. 64.

> de medidas simplificadas do sistema jurídico nacional para a implementação dos direitos já reconhecidos na Convenção Americana e na Convenção de Belém do Pará, onde consta o item "4" das conclusões:
>
> [...] que o Estado violou os direitos e o cumprimento de seus deveres segundo o art. 7 da Convenção de Belém do Pará em prejuízo da Senhora Fernandes, bem como em conexão com os arts. 8º e 25 da Constituição Americana e sua relação com o art. 1° da Convenção, por seus próprios atos omissivos e tolerantes da violação infligida[36].

No relatório final, a Corte Interamericana dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos decidiu que não havia evidência socialmente percebida da vontade e efetividade do Estado, como representante da sociedade, para punir esses atos, apesar do compromisso assumido pelo Brasil pela ratificação dos Tratados Internacionais assinados em 1984 e em 1994 (Convenção Cedaw e Convenção de Belém do Pará, respectivamente) e informou que era dever do Brasil tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher[37].

Cabe lembrar que a raiz da violência doméstica está no sentimento de posse do homem em relação à mulher, como se a mulher fosse a propriedade do homem[38].

Valéria Fernandes descreve as formas da violência que começam do seguinte modo:

> Esta forma de violência manifesta-se muitas vezes de modo sutil, com pequenos gestos e atitudes de "cuidado"; "orientar" a vítima quanto aos seus gestos, modo de falar, roupas, amigos, contato com a família e horário, que parecem uma atenção especial por parte do homem, mas evoluem gradativamente para uma situação em que o agente domina a vida da vítima[39].

36 SOUZA, Sérgio Ricardo, ref. 21, pp. 32-33.

37 SEIXAS, Maria Rita D'Angelo; DIAS, Maria Luíza. **A violência doméstica e a cultura da paz.** São Paulo: Santos, 2013. p. 4.

38 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 06, p. 82.

39 *Idem, ibidem*, p. 84.

O pior é que, nas situações de violência doméstica, o agressor promove a inversão da culpa, fazendo a vítima crer que esta é a responsável pelo ato de agressão, porque descumpriu um dever ou falhou[40].

Tal quadro cria condições para que o homem se sinta autorizado e legitimado a fazer uso da violência, fazendo que a mulher vítima de agressão fique inerte e, mesmo quando toma algum tipo de atitude, acabe por se reconciliar com agressor[41].

Alice Bianchin *et al* apontam as seguintes características da violência de gênero nas relações entre homens e mulheres:

> 1) Ela decorre de uma relação de poder de dominação do homem e de submissão da mulher.
>
> 2) Esta relação de poder advém dos papéis impostos às mulheres e aos homens, reforçado pela ideologia patriarcal, os quais induzem relações violentas entre os sexos, já que calcados em uma hierarquia de poder.
>
> 3) A violência perpassa a relação pessoal entre homem e mulher, podendo ser encontrada também nas instituições, nas estruturas, nas práticas cotidianas, nos rituais, ou seja, em tudo que constitui as relações sociais.
>
> 4) A relação afetivo-conjugal, a proximidade entre vítima e agressor (relação doméstica, familiar ou íntima de afeto), a naturalização da violência e a habitualidade das situações de violência, dentre outros importantes fatores, tornam as mulheres ainda mais vulnerabilizadas dentro do sistema de desigualdade de gênero, quando comparado a outros sistemas de desigualdade (classe, geração, etnia)[42].

A Lei Maria da Penha, que foi precedida pelo amplo debate, na esfera pública, com o processo legislativo que contou com a participação, impulso e acompanhamento pela sociedade civil, veio para combater a violência doméstica[43].

A iniciativa legislativa do projeto de lei coube ao Executivo, com base em anteprojeto elaborado por um grupo de organizações feministas[44].

40 *Idem, ibidem*, p. 84.

41 BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana, CHAKIAN, Silvia, ref. 16, p. 18.

42 BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana, CHAKIAN, Silvia, ref. 16, p. 19,

43 MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista** – Novos Paradigmas. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2024. pp. 189-190.

44 *Idem, ibidem*, p. 190.

A Lei Federal nº 11.340/2006 definiu a posição jurídica da vítima e criou este instrumento de tutela, um sistema interdisciplinar de enfrentamento e prevenção à violência[45].

Carmen Hein de Campos, ao aplicar o "teste da igualdade", proposto na obra de Bandeira de Mello, concluiu que a Lei nº 11.340/2006 não viola o princípio da igualdade e não discriminação pelos seguintes motivos:

> a) refere-se a um grupo, "as mulheres enquanto categoria"; b) tem um "fator diferenciador" pois a violência prejudica o exercício dos direitos de cidadania da mulher; c) a norma de proteção desigual "guarda relação concreta e lógica com o *discrímen* (são as mulheres que sofrem com a violência doméstica (ou no espaço doméstico) e não os homens"; d) objetiva "garantir a dignidade e exercício aos direitos fundamentais das mulheres, valores supremos do ordenamento jurídico nacional, expresso no dever do Estado de proteger as mulheres contra toda forma de violência", conforme o artigo 226, § 8º, da Constituição Federal[46].

A efetividade da Lei Maria da Penha depende da compreensão acerca do princípio da igualdade, reconhecendo-se a situação de vulnerabilidade da mulher[47].

Para a efetividade da lei, deve-se fazer uma releitura do processo penal, incorporar conceitos que ultrapassam o âmbito jurídico, como a referência a gênero e a hipossuficiência da mulher[48].

A Lei Maria da Penha criou instrumentos importantes para a intervenção preventiva do Estado a fim de evitar a ocorrência de delitos e violência contra a mulher sob a perspectiva da proteção integral nas relações de gênero[49].

Sobre o julgamento criminal da violência doméstica, a conclusão tardia do processo também atinge diretamente mulheres em situação de violência por ser angustiante, revitimizante e com risco para a vida ou a proteção de vítimas[50].

45 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 06, pp 63-64.

46 *Idem, ibidem,* p. 66.

47 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 06, p. 67.

48 *Idem, ibidem*, p 67.

49 ÁVILA, Thiago André Pierobom *et al*., ref. 28, p. 22.

50 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 6, p 115.

Na avaliação do prazo razoável devem ser levados em conta os seguintes fatores: "a) a complexidade do assunto; b) a atividade processual do interessado; c) a conduta das autoridades judiciais, e d) o prejuízo gerado na situação jurídica da suposta vítima"[51].

Tal entendimento ficou consolidado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos: Suárez Rosero *Vs.* Equador. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C n° 35. pars. 71 e 72; Anzualdo Castro *Vs.* Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de setembro de 2009. Série C n° 202, par. 156; e Ríos Avalos e outro *Vs.* Paraguai, *supra*, par. 166 e 167.

Na violência doméstica, há uma particularidade que a distingue de todas as outras, por se tratar de relação dúplice em que a vítima mantém com o agressor uma relação de amor e ódio e na maioria dos casos não deseja a sua punição, mas simplesmente livrar-se da violência.[52]

Muitos anos se passam ou vários episódios de violência ocorrem até que a vítima de violência doméstica rompa o "sagrado" silêncio do lar[53].

Valéria Fernandes alerta a necessidade de romper o molde tradicional da Justiça na violência doméstica:

> As peculiaridades dessa forma de violência, a postura da vítima, a dificuldade de se produzirem provas e a costumeira retratação da ofendida obrigam o aplicador do Direito a transcender os moldes tradicionais para que possa proteger as vítimas que não se protegem sozinhas[54].

Soraia da Rosa Mendes aponta o efeito perverso da violência doméstica:

> A violência torna-se ainda mais complexa, porque os agressores são homens com os quais as mulheres se relacionam afetiva e sexualmente, e aqueles conhecem bem as vítimas e seus pontos mais vulneráveis, sabem como e onde ameaçá-las, como espancá-las, humilhá-las e cometer outras práticas de agressão e lesão[55].

51 *Idem, ibidem*, p. 116.

52 *Idem, ibidem*, p. 347.

53 *Idem, ibidem*, pp. 347-348.

54 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 06, p. 348.

55 MENDES, Soraia da Rosa, ref. 39, p. 195.

O fenômeno do silêncio da vítima é um dos traços marcantes da violência doméstica e familiar ao redor do mundo, com reflexos diretos no desfecho dos processos criminal e protetivo.

Sob o termo genérico "silêncio", pode-se designar a conduta omissiva da vítima em responsabilizar o autor da violência, como procurar a autoridade policial para denunciar a violência[56].

Diante dessa sensação, muitas mulheres não concebem a agressão doméstica como crime, porque seria uma manifestação de uma vocação interna e natural para o agir violento[57].

A manutenção da mulher nesse ciclo de violência a coloca em um permanente risco de sofrer agressões, com abalo no entendimento da mulher acerca de sua autodeterminação[58].

Para a efetividade dos processos protetivo e criminal de violência doméstica, o aplicador do Direito deve empregar conceitos metajurídicos para compreender os motivos que levam a vítima a não processar ou inocentar o agressor.[59]

São fatores que contribuem para o silêncio da vítima, conforme Valéria Fernandes:

> a) Vergonha
>
> A vergonha pode influenciar no silencia da vítima, em razão do receio de expor sua intimidade e aspectos da vida privada perante autoridades públicas, bem como eventual exposição no local de trabalho, perante a família e os amigos, sendo que quando maior o nível social da vítima, maior medo ela terá da exposição.
>
> b) Crença na mudança do parceiro
>
> As relações violentas são marcadas por um ciclo contínuo e repetitivo denominado de "ciclo da violência", que termina na fase de "lua de mel" quando a mulher vítima de violência desiste do processo por acreditar nas promessas de mudança do parceiro. Muitas vezes, essa fase de "lua de mel" coincide com os momentos que seguem o registro do boletim de ocorrência, fazendo com que a vítima não represente ou

56 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 06., p. 349.

57 COUTO, Maria Cláudia Girotto do, ref. 14, p. 27.

58 *Idem, ibidem*, p 39.

59 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 6, p. 349.

> mesmo inocente o parceiro na fase judicial devendo. as autoridades serem capacitadas para compreender o ciclo da violência e entender que a retratação na fase de "lua de mel" não significa solução do conflito, nem demonstra que o fato não ocorreu.
>
> c) Inversão da culpa
>
> A inversão da culpa é um fator relevante para o silêncio da vítima. No processo de dominação exercido pelo homem, o agressor introduz na vítima a sensação de que a conduta dela desencadeou a violência. A mulher, dominada, subjugada e com baixa autoestima, não se enxerga como vítima e toma para si a responsabilidade do ato agressivo.
>
> d) Revitimização pelas autoridades
>
> A revitimização da mulher decorrente do precário atendimento e posturas inadequadas de autoridades públicas influi para o retorno ao silêncio.
>
> e) Medo de reviver o trauma
>
> A situação de violência – principalmente física e sexual – expõe a mulher a uma insegurança tal que a singela recordação traz tanta dor quanto a própria violência. Mulheres submetidas a graves violências físicas severas ou práticas sexuais forçadas muitas vezes referem que desejam apenas "esquecer" o fato, pois com o tempo, para essas vítimas os crimes aparecem como vagas lembranças, distanciando-se das recordações como se elas não se referissem às suas pessoas.
>
> f) Dependência econômica
>
> O poder econômico da mulher, seu grau de instrução e de independência não são determinantes para definir se a relação será ou não violenta: qualquer mulher, de qualquer origem, pode ser vítima[60].

Em muitos casos, a mulher em situação de vulnerabilidade por conta da violência não se reconhece como vítima, não deseja a punição do agente, ou se retrata logo após o registro da ocorrência[61].

Novais afirma que as quatro palavras mais perigosas para a violência de gênero são "desta vez é diferente"[62] .

60 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 6, p. 352.

61 *Idem, ibidem*, p. 526.

62 NOVAIS, César. **A defesa no Tribunal do Júri da Vida**. 3ª ed. Cuiabá: Carlini e Carniato Editorial, 2022. p. 106.

A dependência econômica faz com que mulheres se submetam e permaneçam em um relacionamento abusivo, mesmo que isso futuramente possa lhes custar a vida[63].

Flávio Biroli aponta as causas da permanência da mulher em relacionamento abusivo e violento:

> Tem-se que não é só a dependência econômica que faz que com que a mulher permaneça em um relacionamento abusivo e violento. O medo da perda dos filhos, a vergonha perante a sociedade, que a vê como uma mulher incapaz de manter um casamento, o medo do agressor e a incerteza de punição deste; também são elementos que a fazem permanecer no relacionamento[64].

A necessidade de resgatar a dignidade da vítima é indispensável por ser esta a destinatária das normas jurídicas, e, dessa forma, merece a proteção e participação efetiva na relação processual que envolva seus interesses[65].

Antônio Fernandes pensa da mesma forma:

> Não se pode mais se ver a vítima apenas como sujeito passivo do delito, pois é um sujeito de direitos que deve ter no processo meios de defendê-los de maneira concreta e eficaz, sejam direitos ligados a interesses civis, criminais, seja mesmo direito à tranquilidade, à sua vida privada, à sua intimidade[66]**.**

Acontece que a vítima de violência doméstica pode vir a sofrer o processo de vitimização secundária direta que é causada pelos profissionais representantes do Estado, e a vitimização secundária indireta, que é aquela ligada aos inúmeros, e, por vezes, desnecessários, processos probatórios pelo quais a vítima é obrigada a passar, tendo que repetir o seu depoimento para o aparato estatal, fazendo com que se lembre da ofensa, causando-lhe dor.

A vitimização secundária também é conhecida como "sobrevitimização" e sobrevém quando a vítima busca ajuda estatal, acionando o poder

63 FORTUNATO, Tammy, ref. 3, p. 26.

64 BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdade**: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 87. Disponível em: <https://www.academia.edu/41144396/Ge_nero_e_desigualdades_limites_da_democracia_no_Brasil>. Acesso em: 3 nov. 2024.

65 MAZZUTTI, Vanessa De Biassio. **Vitimologia e direitos humanos:** O Processo Penal sob a perspectiva da Vítima. Curitiba: Juruá, 2012. p. 115.

66 FERNANDES, Antonio Scarance. **O papel da vítima no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 56.

público, e é exposta novamente a situações que a fazem reviver ou se sentir humilhada pelo crime sofrido[67].

Para tanto, uma das formas de evitar a revitimização seria evitar os depoimentos repetidos, conforme pensamento da Valéria Fernandes:

> Para se evitar a revitimização durante o depoimento, a Lei Maria da Penha e o Código de Processo Penal estabelecem a não revitimização, o que evita sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo, bem como questionamentos sobre a vida privada (art. 10-A, par. 1°, III, Lei Maria da Penha)[68].

A Lei Maria da Penha prevê a aplicação subsidiária da legislação específica relativa à criança, ao adolescente e ao idoso que não conflitarem com o estabelecido nesta lei [69].

Se a vítima opta por retornar ao "silêncio", perde-se a oportunidade de interferir na realidade daquela família, não se protege a vítima, não se pune o agressor, não se rompe o ciclo da violência e não se evita que os filhos aprendam o padrão violento[70].

A efetividade do processo criminal de violência doméstica exige uma releitura do processo, segundo as peculiaridades dessa forma de violência, para evitar o retorno ao silêncio, o que importaria no fracasso da tentativa de mudar a realidade e afastar a violência doméstica[71].

Logo, deve haver a leitura do art. 13 da Lei Maria da Penha, que dispõe que, ao processo, ao julgamento e à execução das causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, aplicar-se-ão as normas dos Códigos de Processo Penal e Processo Civil e da legislação específica relativa à criança, ao adolescente e ao idoso que não conflitarem com o estabelecido nesta Lei.

É imprescindível a aplicação da Lei Federal nº 13.431/17, que trata do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas de violência, no que tange ao art. 11, que dispõe sobre o

67 KOSOVSKI, Ester. PIEDADE JUNIOR, Heitor. **Estudos da vitimologia**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 107.

68 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, ref. 06, p. 528.

69 BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024.

70 FERNANDES, Valéria Diez Scarance, *op. cit*, p. 475.

71 *Idem, ibidem*, p. 476.

depoimento sem dano da criança com menos de sete anos, ou em caso de violência sexual em criança e adolescente em sede de rito cautelar de antecipação de prova, para evitar a revitimização, sendo vedada nova tomada de depoimento, salvo quando justificada a sua imprescindibilidade pela autoridade competente e se houver concordância da vítima.

CONCLUSÃO

A observância da oitiva da vítima de violência doméstica em sede de rito cautelar de antecipação de prova abreviaria enormemente o tempo entre a data da agressão e a data da oitiva da ofendida, ao passo que o encurtamento de tal lapso temporal contribuiria para evitar a impunidade do agressor diante do risco da ofendida de não ser encontrada, de a vítima não comparecer à audiência para prestar o depoimento, de mudar o depoimento em juízo, para evitar a condenação do agressor ou, simplesmente, ficar em silêncio porque já passou tanto tempo que a ofendida gostaria de "deixar de lado" esse problema e, principalmente, evitaria a revimização da ofendida com a repetição do seu depoimento no inquérito policial e em juízo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Amélia de Almeida; TELES, Mônica de Meio. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

ÁVILA, Thiago André Pierobom *et al.* **Modelos europeus de enfrentamento à violência de gênero:** experiência e representações sociais. Brasília: ESMPU, 2014.

BERISTAIN, Antonio. **Nova Criminologia à luz do Direito Penal e da Vitimologia**. Trad. Cândido Furtado Maia Neto. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana, CHAKIAN, Silvia. **Crimes contra as mulheres:** Lei Maria da Penha, crimes sexuais e feminicídio. 5ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdade**: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 87. Disponível em: <https://www.academia.edu/41144396/Ge_nero_e_desigualdades_limites_da_democracia_no_Brasil>.

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

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher** (Convenção de Belém do Pará), assinada na Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, em 06 de setembro de 1994. Legislação da Mulher, 4. Ed. Brasília, DF, Centro de Documentação e Informação, p. 140-148, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** (CEDAW), assinada na Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, em 18 de dezembro de 1979. Legislação da Mulher, 4. Ed. Brasília, DF, Edições Câmara, p. 149-164, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Declaração de Pequim**, assinada na 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz, em 15 de setembro de 1995. Legislação da Mulher, 4. Ed. Brasília, DF, Centro de Documentação e Informação, p. 134-139, 2011.

BRASIL. **Decreto n° 1973, de 1° de agosto de 1996**. Presidência da República. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto n° 4377, de 13 de setembro de 2002**. Presidência da República. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, e revoga o Decreto n° 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 4 nov. 2024.

BRASIL. **Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>.

BRASIL. **Lei n° 10.886, de 17 de junho de 2004.** Acrescenta parágrafos ao art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica". Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.886.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n° 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Lei no 13.431, de 4 de abril de 2017**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n° 13.641, de 3 de abril de 2018**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13641.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher,** assinado em Nova York, em 06 de outubro de 1999. Legislação da Mulher, 4. Ed. Brasília, DF, Centro de Documentação e Informação, p. 165-171, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero 2021**. Brasília: Enfam, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Recomendação Geral n° 35.** Sobre a violência de gênero contra as mulheres. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Recomendação n° 128.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4377>. Acesso em: 5 nov. 2024.

CAMPOS, Carmen Hein de; CASTILHO, Ela Wiecko V. **Manual de direito penal com perspectiva de gênero**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório de Mérito nº 54/2001, de 16 de abril de 2001.**

COUTO, Maria Cláudia Girotto do. **Lei Maria da Penha e princípio da subsidiariedade:** diálogo entre um direito penal mínimo e as demandas de proteção contra a violência de gênero no Brasil. Orientadora: GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FERNANDES, Antonio Scarance. **O papel da vítima no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. **Lei Maria da Penha:** o Processo no Caminho da Efetividade. 5ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

FORTUNATO, Tammy. **Feminicídio:** aspectos e responsabilidades. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2023.

KOSOVSKI, Ester. PIEDADE JUNIOR, Heitor. **Estudos da vitimologia**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

MAZZUTTI, Vanessa De Biassio. **Vitimologia e direitos humanos:** O Processo Penal sob a perspectiva da Vítima. Curitiba: Juruá, 2012.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista** – Novos Paradigmas. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MIRALES, Rosana. **Violência de gênero:** dimensões da lesão corporal. Cascavel: Edunioeste, 2013.

NOVAIS, César. **A defesa no Tribunal do Júri da Vida**. 3ª ed. Cuiabá: Carlini e Carniato Editorial, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação Geral n° 19**. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt//sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_19_violencia_contra_as_mulheres.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação Geral n° 23**: Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3565.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação Geral n° 33**. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitudeipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Recomendação Geral n° 35**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório Anual 2000**, Relatório n°

54/2001, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 04 de abril de 2001. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Relatório no 54/01. Caso 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 5 nov. 2024.

SARDENBERG, Cecília M. B.; TAVARES, Márcia S. **Violência de gênero contra mulheres:** suas diferentes faces e estratégias e monitoramento. Salvador: EDUFBA, 2016.

SEIXAS, Maria Rita D'Angelo; DIAS, Maria Luíza. **A violência doméstica e a cultura da paz.** São Paulo: Santos, 2013.

SOUZA, Sérgio Ricardo. **Comentário à lei de combate à violência contra a mulher**. Curitiba: Juruá, 2008.

OS PAPÉIS CONTRAMAJORITÁRIO, REPRESENTATIVO E ILUMINISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO SOB A ÉGIDE DO NEOCONSTITUCIONALISMO

THE COUNTER-MAJORITARIAN, REPRESENTATIVE AND ENLIGHTENED ROLES OF PUBLIC PROSSECUTOR THROUGH THE NEOCONSTITUCIONALISM

Priscilla Ramineli Leite Pereira
Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Ex-juíza do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Graduada em direito pela Universidade de são Paulo. Mestranda em direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Caxias do Sul. Professora em cursos preparatórios para carreiras jurídicas.
E-mail: priscillapereira@mprs.mp.br

Recebido em: 01/05/2025 | Aprovado em: 23/07/2025

Resumo: O presente artigo perpassa por uma análise histórica do constitucionalismo desde seu surgimento até a contemporaneidade, explicando aspectos do neoconstitucionalismo assim como a ascensão do Poder Judiciário em face dos demais poderes. Busca, ademais, conceituar os papéis contramajoritário, representativo e iluminista do Poder Judiciário. Na sequência, discute a importância do Ministério Público resolutivo após a Constituição Federal de 1988 como instituição responsável por implementar os mesmos papéis, visando fomentar de uma democracia substancial. Ao final, são formulados exemplos de atuação do *Parquet* neoconstitucional envolvendo a proteção de minorias e de direitos sociais. Utilizou-se no desenvolvimento do texto o método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial, legislativa e documental.

Palavras-chave: Neoconstitucionalismo; Ministério Público; papéis contramajoritário, representativo e iluminista.

Abstract: *This article goes through a historical analysis of constitutionalism from its emergence to contemporary times, explaining aspects of neoconstitutionalism as well as the rise of the Judiciary among other powers. It also seeks to conceptualize*

the counter-majority, representative and enlightenment roles of the Judiciary. Next, it discusses the importance of the resolving Public Prossecutor after the 1988 Federal Constitution as an institution responsible for implementing the same roles, aiming to foster substantial democracy. At the end, examples of the neoconstitutional Parquet's actions involving the protection of minorities and social rights are formulated. The development of the text employed the deductive method, based on bibliographic, jurisprudential, legislative, and documentary research.

***Keywords**: Neoconstitutionalism; Public Prossecutor; countermajoritarian, representative and enlightened roles.*

Sumário: Introdução; 1. Breves apontamentos sobre a evolução do constitucionalismo; 2. A ascensão do protagonismo judicial no neoconstitucionalismo; 3. O Ministério Público após 1988 e seu papel contramajoritário, representativo e iluminista; 4. Casos de atuação contramajoritária, representativa e iluminista do Ministério Público; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

O que os brasileiros esperam do Ministério Púbico, à luz do modelo institucional desenhado pela Constituição Federal de 1988? Quais novas funções deve o *Parquet* realizar para bem contemplar os anseios da sociedade pós-moderna?

Para responder a essa pergunta, necessário se faz refletir sobre os avanços históricos do constitucionalismo mundial até chegar na promulgação de nossa Carta Magna cidadã, entendendo o movimento neoconstitucionalista e as grandes alterações que ele traz no papel de cada um dos poderes de estado, notadamente do Poder Judiciário, que guarda as mesmas garantias e prerrogativas do *Parquet*.

Assim, o presente artigo tem por cerne investigar o papel do Ministério Público contemporâneo em face do neoconstitucionalismo, explorando as funções contramajoritária, representativa e iluminista, inclusive com exemplos reais da atuação ministerial na implementação de direitos fundamentais, notadamente o direito de mulheres, da população transgênero e tutela coletiva da saúde. Utilizou-se, para tanto, o método dedutivo, por meio de uma pesquisa bibliográfica, jurisprudencial, legislativa e documental.

1. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO

Instrumento hábil e necessário para reger a vida privada e coletiva, o direito tradicionalmente é palco para os mais diversos modelos de conformação social e política. A história política da Era Contemporânea, por sua vez, é marcada pelo protagonismo da Constituição enquanto lei maior do Estado, seja porque a constituição desenha a forma de conquista e exercício do poder e os contornos do próprio Estado, seja por garantir os direitos fundamentais dos cidadãos.

Em breve suma, a primeira fase do constitucionalismo, chamado de Constitucionalismo Liberal, foi marcado pelo surgimento dos Estados Nacionais de Direito, pautados por forte ideologia burguês-liberal, decorrente do movimento iluminista e inspirado nas Revoluções Inglesa, Francesa e Americana.

Buscava-se a contenção dos arbítrios estatais, até então empregados pelo monarca absolutista, mediante o respeito aos direitos civis e políticos, como os direitos à vida, liberdade, igualdade formal, propriedade e segurança – os chamados direitos de 1ª geração ou dimensão. Tratam-se, pois, dos direitos de defesa ou direitos de abstenção, concebidos como direitos do indivíduo perante o Estado, demarcando uma zona de não intervenção estatal e abstenção perante a esfera individual[1].

Assim, o Estado de Direito Constitucional, fruto do constitucionalismo liberal, é marcado pelo respeito à lei, com protagonismo do Poder Legislativo ante a necessidade desse respeito da lei, separação de poderes, além do reconhecimento dos direitos individuais (direitos negativos).

A Revolução Industrial do século XIX, por sua vez, com seus inúmeros impactos sociais e econômicos, notadamente o acirramento da pobreza, das desigualdades sociais e emergência de greves de trabalhadores que clamavam por igualdade material, demonstrou que o Estado de Direito Liberal precisava de ajustes. Necessária se fez uma postura mais intervencionista e ativa por parte do próprio Estado para realização de

1 SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 144.

justiça e promoção de bem-estar social, com maior atuação do Poder Executivo para tanto.

A partir daí, paulatinamente foi inserido nos textos constitucionais um catálogo de direitos fundamentais sociais e econômicos, consistentes em direitos a prestações positivas por parte do Estado, tais como direito à saúde, educação, trabalho, assistência e outros. São os chamados direitos de 2ª geração ou dimensão.

Tal qual leciona Lafer, o momento histórico demandava não apenas o mero evitar da intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas sim um "*direito de participar do bem-estar social*"[2]. A constituição mexicana de 1917 e a alemã de Weimar de 1919 são ícones desse constitucionalismo social, que inaugurou o Estado de Bem-estar Social (Welfare State). A medida de realização de tais direitos sociais pelo Estado, todavia, é questão cuja solução vai muito além da mera positivação e traz inúmeros desafios, notadamente quanto à postura mais ou menos ativa dos Poderes e instituições estatais para sua implementação, tema objeto de análise adiante.

Sendo assim, o Estado liberal mudou sua essência diante de evidentes pressões populares e aderiu-se "*(...) ao Estado mais próximo do social, isto é, às necessidades humanas, além daquelas desenhadas inicialmente à proteção da propriedade privada, liberdade e igualdade*"[3].

Pois bem, no caminhar da humanidade, o século XX restou marcado por horrores decorrentes dos regimes de governo autoritários e totalitários durante e após a 1ª e 2ª Guerras Mundiais: desrespeito intenso aos direitos fundamentais individuais e ao planeta em si, falta de representatividade da população e ausência de democracia.

Fez-se, então, necessário valorizar e redesenhar as democracias e dar nova importância aos direitos fundamentais de 1ª e 2ª geração, além de reconhecer a fundamentalidade dos bens e direitos coletivos e difusos, de titularidade transindividual, como a proteção ao meio ambiente, à paz, à

2 LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** um diálogo com o pensamento da Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 127.

3 PEREIRA, Leonardo Fadul. Representatividade Democrática: o protagonismo judicial em questão. In: BASTOS, Elisio Augusto V.; MERLIN, Lise T.; CICHOVSKI, Patricia B (org). **Constitucionalismo e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. p. 9.

autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento nacional, ao patrimônio histórico e cultural (direitos de 3ª geração ou dimensão). Ascende, pois, o chamado neoconstitucionalismo.

2. A ASCENSÃO DO PROTAGONISMO JUDICIAL NO NEOCONSTITUCIONALISMO

O neoconstitucionalismo consagra os chamados Estados Democráticos de Direito, unindo o Estado Constitucional, ou seja, aquele em que há limitação de poder e supremacia da lei, com a democracia representativa e um elevado patamar de respeito aos direitos fundamentais, com profunda importância da dignidade da pessoa humana.

Consoante lúcida lição de Sarmento, previamente ao neoconstitucionalismo, isto é, até a Segunda Guerra Mundial, ainda vigia na Europa uma "*cultura jurídica essencialmente legicêntrica*", que tratava a lei editada pelo parlamento como fonte principal e praticamente exclusiva do direito e não atribuía força normativa às constituições[4].

De acordo com Barroso, o marco filosófico do neoconstitucionalismo é o pós-positivismo, que justamente reconhece a força normativa da constituição[5]. Isso significa que a constituição possui não somente caráter político, mas também caráter jurídico, vinculante e obrigatório, irradiando seus vetores e valores por todo o ordenamento jurídico, sendo premissa para aplicação do direito infraconstitucional.

Nesse sentido, o neoconstitucionalismo desenvolve uma nova hermenêutica constitucional, pautada pela já citada constitucionalização maciça do direito, pela consagração dos princípios como verdadeiras espécies de normas jurídicas de alta significação jurídica e densidade axiológica, pela ponderação entre direitos fundamentais previstos na lei maior em colisão e ampla necessidade de fundamentação e argumentação para restrição de direitos fundamentais.

4 SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009. p. 116.

5 BARROSO, Luís R. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015. p. 28.

Flexibiliza-se, assim, o excessivo formalismo jurídico (pela mera subsunção do fato à norma), abranda-se a estanque separação entre direito e moral, e abrem-se possibilidades para maior significação da norma jurídica. Eis aí a primeira grande virada de chave que o neoconstitucionalismo produziu, contribuindo para a ascensão do Poder Judiciário, notadamente pelo exercício da jurisdição constitucional e o controle de constitucionalidade.

Não bastasse tudo isso, o neoconstitucionalismo tampouco enxerga a democracia de seus Estados Constitucionais sob o mero prisma de governo da maioria, em seu aspecto puramente formal. Ao contrário, a democracia deve ser exercida do ponto de vista substancial, respeitando a dignidade existencial das minorias, sob pena de se viver uma tirania das maiorias. Destarte, mister se faz contemplar também uma democracia em sentido material, assim definida por Barroso como aquela:

> (...) que dá alma ao Estado constitucional de direito, e é, mais do que o governo da maioria, o governo para todos (....) Para a realização da democracia nessa dimensão mais profunda, impõe-se ao Estado não apenas o respeito aos direitos individuais, mas igualmente a promoção de outros direitos fundamentais, de conteúdo social, necessários ao estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não existe vida digna nem é possível o desfrute efetivo da liberdade[6].

Para Garcia, a democracia moderna deve compreender mecanismos que busquem assegurar o liberalismo político, por meio da participação popular na escolha de representantes e edição de leis, preservação da separação de poderes, concreção de direitos fundamentais e pluralismo político, com respeito às minorias[7].

Aliás, consoante explicam Branco e Branco, os direitos fundamentais são parâmetro essencial de aferição do grau de democracia de uma sociedade, prevalecendo a convicção de que a sociedade democrática é condição imprescindível para a eficácia dos direitos fundamentais[8].

6 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

7 GARCIA, Emerson. **Ministério Público**, 6ª edição. São Paulo: SRV Editora, 2017. p. 112.

8 BRANCO, Paulo Gustavo G, BRANCO, Pedro Henrique de Moura G. Fake news – desafios para a democracia. In: BRANCO, Paulo Gustavo G.; FONSECA, Reynaldo Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura G.; et al. **Eleições e Democracia na Era Digital**. São Paulo, Almedina, 2022. p. 54.

O novo modelo constitucional, portanto, é propício (ao menos do ponto de vista teórico) para verdadeiramente garantir os direitos de todos, inclusive das minorias, já que uma democracia representativa substancial proclama um governo inclusivo e igualitário a todos, e não somente às maiorias políticas eleitas. Com isso, ganha relevo o papel do Poder Judiciário, eis que, segundo explica Sarmento:

> A percepção de que as maiorias políticas podem perpetrar ou acumpliciar-se com a barbárie, como ocorrera no nazismo alemão, levou as novas constituições a criarem ou fortalecerem a jurisdição constitucional, instituindo mecanismos potentes de proteção dos direitos fundamentais mesmo em face do legislador[9].

Para Barroso, o mundo deu-se conta de que a existência de um Poder Judiciário independente e forte é um importante fator de preservação das instituições democráticas e dos direitos fundamentais[10]. Na mesma linha, Beatty afirma que:

> (...) cada vez mais os juízes receberam o poder de controlar o modo pelo qual os dois poderes de governo eleitos exercem a autoridade coercitiva do Estado. Passou a ser da alçada do Judiciário determinar se os políticos e demais autoridades ultrapassaram o limite[11].

No cenário nacional, invariavelmente, o Supremo Tribunal Federal vem ganhando relevância perante a sociedade e a vida política. A rotina do cidadão brasileiro, nos últimos anos, já é discutir o acerto das decisões da corte suprema (ou seus erros). A própria corte, em seu sítio oficial, já noticiou que não é ela quem escolhe o que irá decidir, numa clara alusão à repercussão pública e social de suas decisões[12].

Sadek explica que o papel do Judiciário brasileiro, notadamente com o advento da Constituição Federal de 1988 – a constituição cidadã que incorpora em nosso ordenamento as ideias pós-positivistas –, foi redefinido e ampliado:

9 SARMENTO, Op. cit. p. 117.

10 BARROSO, 2015, Op. cit. p. 28.

11 BEATTY, David M. **A essência do Estado de direito**; tradução de Ana Aguiar Cotrim; revisão de tradução de Lenita Ananias do Nascimento. São Paulo: editora WMF Martins Fortes, 2014. p. 3.

12 Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-diz-que-julgamento-sobre-porte-de-maconha-nao-foi-escolha-do-supremo/>. Acesso em 29 de junho de 2024.

> Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em uma medida que não guarda proporção com textos legais anteriores. Dessa forma, [...] há uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza[13].

Cabe ressaltar que, nas últimas décadas, não só o direito e o constitucionalismo alteraram-se, mas também as sociedades ao redor do mundo estão se transformando e se tornando mais complexas e plurais. Com efeito, os meios de produção aumentaram, novas formas de consumo surgiram, tecnologias digitais se desenvolveram e com isso pesquisas em saúde avançaram e tornaram o ser humano mais longevo. Para mais, a velocidade da comunicação e do repasse de informações (e desinformação) pela rede mundial de computadores é praticamente instantânea e descontrolada.

Tudo isso gera intenso consumismo (mas também, ao mesmo tempo, desperdício e problemas de descartes ambientalmente corretos), busca de imediatismo, sensação de superficialidade, o que gera crises de saúde mental. Não bastasse isso, o generalizado acesso à informação e às *fake news* também enseja polarização de opiniões, ideologias e crenças, muitas vezes acompanhado de discursos de ódio e violência real. Desigualdades sociais e econômicas seguem vertiginosamente, e, com isso, também é de notório o incremento de criminalidade, seja por mecanismos "clássicos" ou por plataformas virtuais, com a disseminação de golpes de toda sorte, além da sempre deletéria corrupção. Destarte, o aumento das relações sociais gera, consequentemente, aumento de litigiosidade e busca de acesso à justiça, inflando a importância do Judiciário.

Para mais, diante desse mundo rápido e complexo, restam evidenciados alguns pontos de tensão dentro do Estado Democrático de Direito: a necessidade assegurar o império da constituição para todos, a despeito da vontade das maiorias políticas, que por vezes é excludente (e quiçá odiosa) em face das minorias, notadamente nas jovens democracias, ainda em amadurecimento. Essa tensão enseja, inclusive, a invalidação e

13 SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 18, n. 51, 2004 p. 81. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10001.>. Acesso em: 4 jul. 2024.

anulação de atos emanados dos Poderes Executivo e Legislativo (eleitos democraticamente) pelo Poder Judiciário (não eleito).

Conforme explicam Streck e Motta, existe a necessidade de conter ou limitar o poder majoritário e as constituições servem justamente:

> como uma limitação à ação de grupos antidemocráticos e de governantes com propensão à autocracia, por meio da imposição de amarras institucionais cuja observância deve poder ser obtida perante as cortes[14].

A tensão supracitada fomenta dúvidas e discussões quanto à legitimidade do Poder Judiciário para realizar a invalidação de atos de outros poderes. Gera também discussões quanto à legitimidade de seu papel de restrição de grupos antidemocrático ou mesmo de fomentar políticas públicas que respeitem minorias, uma vez que não foram eleitos para tanto e tradicionalmente tais papéis eram exercidos pelos outros poderes. Assim resume Pereira:

> Segue-se à judicialização das relações políticas e sociais e ao protagonismo judicial, a questão de saber em que dimensão o processo democrático majoritário sofre desnaturação, na essência, pelo crescimento do Judiciário no ambiente constitucional brasileiro[15].

Em democracias fortes e maduras, a atuação judicial é menos incisiva, eis que nessas há menos desacordos morais razoáveis, e os Poderes Executivo e Legislativo tendem a funcionar de forma mais coesa. Já nas novas democracias, ainda frágeis, como é o caso do Brasil, acaba-se, de fato, por delegar as missões supracitadas às cortes constitucionais, consoante explica Issacharoff, cabendo às cortes o gerenciamento dos conflitos decorrentes da falta de integração social.

Nesse contexto de ascensão do Poder Judiciário, entende-se por função contramajoritária dos Tribunais o seu papel de exercer a "*necessária resistência às ações e omissões de outros Poderes da República de maneira a garantir a integral observância dos ditames constitucionais*", consoante explanou o então Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo

14 STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco José Borges. Democracias Frágeis e Cortes Constitucionais: o que é a coisa certa a fazer? **Pensar, Revista de Ciências Jurídicas**, v.25, n.4, 2020. p. 3.

15 PEREIRA, Leonardo Fadul. Representatividade Democrática: o protagonismo judicial em questão. In: BASTOS, Elisio Augusto V.; MERLIN, Lise T.; CICHOVSKI, Patricia B (org). **Constitucionalismo e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. p.9.

Lewandowski na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 756). Trata-se, portanto, do poder de as cortes supremas invalidarem leis e atos normativos emanados dos outros poderes.

De acordo com Barroso, ao praticar o controle de constitucionalidade, exerce o Supremo Tribunal Federal papel contramajoritário[16]. A despeito de não receberem qualquer voto, julgadores das cortes supremas são responsáveis por realizar, mesmo em face dos representantes eleitos, no controle de constitucionalidade: 1) a proteção de direitos fundamentais, pelo respeito de um mínimo ético aos indivíduos, e 2) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos. Atua-se como sentinela contra o risco da tirania das maiorias, evitando que a maioria possa deturpar a democracia e oprimir minorias.

Ao lado da função contramajoritária, as cortes supremas também são dotadas da chamada "função representativa". Por tal função, os tribunais, por meio de suas decisões, atuam para atender demandas sociais que não foram efetivadas a contento pelos mandatários eleitos, os quais nem sempre efetivam a vontade da população. Ademais, o papel representativo enseja atuação para contornar situações de omissões inconstitucionais do legislador.

Por fim, consoante leciona Barroso, desempenham as cortes também papel iluminista, ou seja: "*devem promover, em nome de valores racionais, certos avanços civilizatórios e empurrar a história",* em verdadeira proteção de minorias para superação de preconceitos[17].

Os papéis contramajoritário, represenativo e iluminista reforçam a dimensão material da democracia, que inclui a igualdade, liberdade e justiça para todos. Os vencidos no processo político e os segmentos minoritários não estão desamparados e entregues à própria sorte mediante o exercício de uma jurisdição contramajoritária, representativa e iluminista.

Pondera-se, contudo, que tais funções devem ser exercidas com parcimônia e em situações excepcionais, diante de graves ações ou omissões dos demais poderes, uma vez que são estes que gozam de ampla discricionariedade para sua atuação – enquanto que o Judiciário

16 BARROSO, 2014, Op. cit, p. 36.

17 BARROSO, 2014, Op. cit, p. 40.

é tradicionalmente inerte – e, sobretudo, por terem sido eleitos democraticamente. Ordinariamente, não é papel do Poder Judiciário criar leis, direitos e formular políticas públicas.

Assim, a fundamentação das decisões judiciais nos casos em que se exerce a função contramajoritária, representativa e iluminista detém especial relevância e maior ônus argumentativo, devendo ser externados por votos os deveres de integridade e coerência dos julgadores, além de justificados claramente os motivos pelos quais não há uma autocontenção da Corte no caso.

Em conclusão, o neoconstitucionalismo e a Constituição Federal de 1988 ensejaram o crescimento do Poder Judiciário como protetor da democracia substancial. Seria, no entanto, o Poder Judiciário o único protagonista da República a exercer o papel contramajoritário, representativo e iluminista?

O desenrolar do presente estudo analisará outro *player* de suma relevância no Estado Democrático de Direito brasileiro: o Ministério Público e suas missões constitucionais.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO APÓS 1988 E SEU PAPEL CONTRAMAJORITÁRIO, REPRESENTATIVO E ILUMINISTA

Como visto, o neoconstitucionalismo depende de instituições fortes que preservem a democracia material. Instituição permanente e essencial à promoção da justiça, reza o art. 127 da Constituição Federal que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A defesa do regime democrático pelo *Parquet*, pois, deverá buscar uma democracia substancial, e não meramente formal, tal qual explicitado anteriormente. Uma democracia que desde seu princípio tenha um processo eleitoral estabelecido com lisura, transparência e justiça, a fim de garantir que os eleitos sejam fruto da real vontade da maioria, extirpando do pleito eventuais abusos, fraudes, desvios e seus respectivos causadores.

Uma democracia que tenha como norte a Constituição Federal, cujos agentes políticos respeitem as regras do jogo, notadamente a

separação de poderes, o adequado zelo pela coisa pública e pela probidade administrativa.

Uma democracia que esteja preocupada em realizar a vontade da maioria, criando políticas públicas à sociedade com vistas a atingir os objetivos da República, mas sem desrespeitar os direitos fundamentais de minorias.

Assim, consoante ensinam Cambi e Fogaça[18], com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público assumiu relevantes poderes-deveres para a promoção do Estado Democrático de Direito, sendo agente político, produtor social e fomentador de políticas públicas. Segundo o autor, ressaltam-se as seguintes atribuições constitucionais para fomento da democracia pelo Ministério Público:

> (...) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, valendo-se das medidas necessárias à sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; expedir recomendações e documentos para instruí-los; realizar o controle externo da atividade policial (...)[19].

Para Mazzilli, enquanto defensor da ordem jurídica e da democracia, caberá ao *Parquet* atuar com base em alguns vetores e princípios, entre eles: desvelar-se pela existência de mecanismos de participação popular nas escolhas e tomadas de decisões políticas, combate aos desvios de cumprimento de decisões legitimamente escolhidas e defesa prioritária daqueles "*que se encontram excluídos, os empobrecidos, os explorados, os oprimidos, aqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade*"[20].

Prossegue o exímio membro do *Parquet* explicando que, para implementar tais misteres, o Ministério Público tem os seguintes meios ou instrumentos: a) ação penal para responsabilização daqueles que violam regras democráticas, b) ação de inconstitucionalidade para assegurar os

18 CAMBI, Eduardo, FOGAÇA, Marcus Vargas. Ministério Público Resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. In: **Revista dos Tribunais.** São Paulo, vol. 982/2017. p. 643.

19 Cambi e Fogaça, Op. cit. p. 111.

20 MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. In: **Revista Justitia**, do Ministério Público de São Paulo, vol. 179-18. jul-dez. 1997, p. 71 Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpedemocracia.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2024.

princípios democráticos, c) inquérito civil e ação civil pública para tutela de direitos difusos e coletivos de relevância social, d) o controle externo da atividade policial, para evitar abusos contra liberdades individuais e sociais, e) visita aos presos, f) zelo pelos direitos constitucionais do cidadão, podendo ouvir representantes da sociedade civil e promover audiências públicas, g) a defesa de grupos minoritários (como vítimas de preconceitos, pessoas com deficiência, pessoas idosas, indígenas, crianças e adolescentes) e h) o combate à inércia governamental em questões como mortalidade infantil, falta de ensino básico, falta de atendimento de saúde, defesa do meio ambiente e do consumidor.

Vale lembrar que a atuação do Ministério Público na defesa da democracia e respeito à ordem jurídica não se confunde com a defesa do Estado ou do governo e seus respectivos governantes. Assim, não incumbe ao *Parquet* o patrocínio daquilo que a doutrina chama de interesse público secundário, ou seja, interesse dos órgãos estatais. Há proibição expressa para tanto na própria Constituição Federal, vide art. 129, inciso IX. O que se defende é o interesse da sociedade.

Frise-se que o perfil traçado para o Ministério Público na Carta Magna de 1988 tem profunda relação com o momento político em que se vivia no Brasil, ou seja, o processo de abertura democrática. Havia forte preocupação em evitar o uso de instituições de Estado para promover perseguições políticas, bem como preocupação em ter um órgão autônomo e independente que atuasse em prol de uma democracia representativa e respeitadora de direitos fundamentais, zelando pelos interesses da sociedade[21].

Nas palavras de Cambi e Fogaça, "*fazia-se necessária uma figura institucional autônoma, com autogoverno e desatrelada dos demais poderes, que atuasse com independência entre interesses que se opõem, sem favorecer um ou outro*"[22].

Destarte, consoante explica Ximena Ferreira, a nova configuração constitucional do Ministério Público o fez evoluir de mero acusador no processo penal e fiscal no processo civil para ocupar uma postura pró-ativa,

21 GAVRONSKI, Alexandre Amaral, MENDONÇA, Andrey Borges de. **Manual do Procurador da República – teoria e prática**. 2ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 111.

22 CAMBI e FOGAÇA, Op. Cit. p. 111.

com participação vital nos rumos da sociedade e da democracia, "*assumindo a instituição inegável papel político, embora não partidário*"[23]. Sendo inclusive detentor de parcela da soberania estatal, o *Parquet* é vocacionado a interferir na condução dos negócios políticos estatais.

Ao contrário do Poder Judiciário, que tem por premissa de atuação a inércia, o Ministério Público é dotado de amplos mecanismos e instrumentos para atuar de forma assertiva em prol da democracia substantiva, tal qual disposto no rol exemplificativo do art. 129 da Constituição Federal. Muitos desses mecanismos, inclusive, são extrajudiciais, ou seja, independem de provocação da jurisdição.

Aliás, deve-se destacar que cada vez mais o Ministério Público brasileiro vem reforçando sua faceta de atuação extrajudicial, quando o direito em tela assim o permite. Em tal atuação extrajudicial, o manejo de instrumentos como expedição de recomendação, elaboração de termos de ajustamento de conduta, acordos de não persecução cível ou penal, acordos de leniência, realização de audiências púbicas, reuniões, visitas de inspeção e palestras permitem atingir suas finalidades institucionais sem a necessidade de socorrer-se ao Poder Judiciário.

Com isso, constroem-se soluções consensuais, dialógicas, mais rápidas e eficazes do que uma decisão judicial dotada de coercitividade: o Ministério Público chama para si a responsabilidade de resolver o conflito posto (e por vezes até mesmo antecipa o conflito, tratando-o preventivamente), quando legitimado para tanto, não o terceirizando aos magistrados. Estimula-se, deste modo, uma atuação mais eficiente dos membros do *Parquet*, "*voltada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes*"[24].

É claro que em certas situações, como em crimes hediondos, dada a gravidade do bem jurídico lesionado ou exposto a risco, não será juridicamente possível uma solução consensual e extrajudicial. O legislador assim não o quis, escolhendo que a imposição de eventual sanção incumbirá ao Poder Judiciário. Trata-se, pois, de legítima escolha legislativa. Da mesma forma, somente uma declaração judicial poderá reconhecer a inconstitucionalidade em abstrato de uma lei, a qual, todavia, dependerá

23 FERREIRA, Ximena Cardoso. A atuação do Ministério Público na Implementação de Políticas Públicas da área ambiental. In: **Revista de direito ambiental**. São Paulo: RT, vol. 51, 2008. p. 250.

24 FERREIRA, Op. cit, p. 250.

do manejo de ação de controle de constitucionalidade, cuja um dos legitimados por excelência é o Ministério Público.

A despeito disso, porém, inúmeros são os casos nos quais se permite a atuação extrajudicial do *Parquet*, a exemplo da seara consumerista, ambiental, urbanística, ordem econômica, proteção de direitos humanos e, mais recentemente, até mesmo na proteção do patrimônio público.

A atuação extrajudicial está intrínsecamente ligada ao chamado Ministério Público Resolutivo. O modelo resolutivo de atuação prioriza as ferramentas extrajudicias de trabalho, em uma postura proativa e preventiva de conflitos e de composição de políticas públicas. Trabalha-se em rede, colocando o membro do *Parquet* como verdadeiro agente político, com a capacidade de articular com agentes públicos e privados para a prevenção, orientação, auxílio e resolução de questões problemáticas e violação de direitos. Se frustradas as tentativas extrajudicias, aí se buscam as vias judiciais, e, mesmo após judicializado o conflito, deverá o *Parquet* ser diligente para implementar uma solução real e eficaz, de modo que não basta o mero provimento jurisdicional: é preciso efetivar tal provimento no mundo dos fatos.

Acerca do Ministério Público Resolutivo, destaca-se a Recomendação n° 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que entende por atuação resolutiva:

> aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Para Goulart, o perfil resolutivo do Ministério Público deve "*politizar e desjurisdicionar a sua atuação (rever a atuação demandista), transformando-*

se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual de sua atuação"[25].

Assim como o neoconstitucionalismo e o pós-positivismo fizeram surgir no Brasil (e também em diversas partes do globo) um Poder Judiciário dotado de responsabilidades por implementar o rol de direitos consagrados na Carta Magna de 1988, combativo ao fenômeno na "*insinceridade constitucional*", também emergiu na nova ordem constitucional um Ministério Público fortalecido e cheio de novos papéis, entre os quais, a defesa de uma democracia substancial e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Por conseguinte, resta evidenciado que, mediante instrumentos próprios extrajudiciais, ou então pela mobilização das cortes por meio de ações processuais, cabe ao Ministério Público o exercício da função representativa e iluminista, rompendo a inércia dos mandatários e protegendo minorias. Ademais, quando do manejo de ações de controle de constitucionalidade, também estará o *Parquet* atuando em função contramajoritária.

Em todas essas situações, deve o Ministério Público, dentro de sua legitimidade, atuar para proteger o mínimo ético dos direitos fundamentais, seja das maiorias ou das minorias, contra a tirania das maiorias, em resguardo a uma democracia substancial.

Não se descure que o Ministério Público é verdadeira instituição irmã do Poder Judiciário, possuindo ambos – por força constitucional – as mesmas garantias e prerrogativas, para poder atuar de força imparcial e independente, livre de pressões externas e interesses governamentais. Por essa razão, da mesma forma que os juízes, devem os membros do *Parquet* (que tampouco são eleitos) fundamentar de forma racional sua atuação, explicitando os motivos que demandam seu papel representativo, iluminista e contramajoritário. A grande diferença, por sua vez, reside no fato de o Ministério Público não ser órgão inerte, mas, ao contrário, proativo: é sua missão verdadeira zelar pelo jogo democrático e pela proteção de todos, sejam maiorias ou minorias.

25 GOULART, Marcelo Pedroso. Missão Institucional do Ministério Público**.** In: **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo**. São Paulo, n° 01, 2001. p. 28.

Aliás, se bem exercida de forma extrajudicial, a atuação representativa e iluminista do Ministério Público fomentará o rompimento da inércia dos Poderes Executivo e Legislativo e provocará atuação dos seus respectivos agentes para criação de políticas públicas e proteção de minorias, intervindo-se ainda contra omissões inconstitucionais. Deste modo, em verdade, os legitimados pelo povo (e não o Ministério Público) é que terão agido, ainda que sobre provocação.

A vantagem da atuação representativa extrajudicial do *Parquet* em relação à atuação representativa do Judiciário é que a solução produzida é dialogada e fruto dos próprios agentes estatais eleitos. Logo, isso suplanta qualquer argumentação no sentido de que o ato administrativo ou legislativo foi produzido por quem carece de mandato eletivo para tanto.

Ademais, *mutatis mutandi*, extirpa-se a possibilidade do chamado "efeito backlash", ou seja, uma reação legislativa à decisão tomada por quem não foi escolhido via eleições, como por vezes ocorre diante dos mandamentos do Supremo Tribunal Federal.

Luiza Frischeisen bem trata sobre a possibilidade de provocação do *Parquet* em face das omissões estatais:

> (...) a função do Ministério Público não comporta somente a atuação para corrigir atos comissivos da administração que porventura desrespeitem os direitos constitucionais do cidadão, mas também a correção dos atos omissivos, ou seja, para a implantação efetiva de políticas públicas visando a efetividade da ordem social prevista na Constituição Federal de 1988[26].

Em se tratando do papel contramajoritário, este é reiteradamente exercido pelo manejo de ações de controle concentrado de constitucionalidade ajuizadas pelo *Parquet*, cuja legitimidade está expressa no art. 2°, inciso VI, da Lei nº 9868/1999 e art. 25, inciso I, da Lei nº 8625/1993.

Em suma, estão umbilicalmente entrelaçadas a feição extrajudicial do Ministério Público e sua atuação resolutiva com a nobre missão constitucional de proteção do regime democrático, donde invariavelmente se extrai também a atuação representativa e iluminista do Parquet.

26 FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000, pg. 126.

O *Parquet*, por sua vez, poderá demandar ao Poder Judiciário a solução de uma controvérsia, seja fática (por exemplo, por ações civis públicas) ou jurídica (por controle de constitucionalidade), situações nas quais também exercerá legitimamente as funções representativa, iluminista e contramajoritária. Ressalve-se que, em todas as hipóteses, os agentes políticos gozam de legitimidade democrática pela fundamentação de suas decisões e manifestações.

4. CASOS DE ATUAÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA, REPRESENTATIVA E ILUMINISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Assentada a premissa de que, para bem desenvolver seu papel de protetor do regime democrático substancial, o Ministério Público contemporâneo deve atuar de forma resolutiva, tanto extrajudicial quanto judicialmente, resta claro que o *Parquet* pode e deve exercer as funções representativa, iluminista e contramajoritária. Frise-se que essas funções não são indissociáveis, mas, muitas vezes, atuam de forma conjunta na proteção dos direitos fundamentais.

Vejamos, pois, casos reais em que foi essencial a atuação do Ministério Público para a proteção da democracia e dos direitos indisponíveis de maiorias e minorias.

Comecemos pela proteção aos direitos das mulheres. O combate à violência de gênero contra a mulher é uma grave forma de violação de direitos humanos. Aliás, um dos grandes e mais antigos conflitos da humanidade decorre justamente do preconceito de gênero. É de Platão a afirmação de que "*a natureza da mulher é inferior à do homem na sua capacidade para a virtude*" e de Shopenhauer a assertiva de que "a *mulher pode ser educada, mas sua mente não é adequada às ciências mais elevadas*".

Tal mentalidade fez com que, durante séculos de história, não obstante a característica de historicidade dos direitos fundamentais, as mulheres gozassem de menos direitos que homens, notadamente em razão de seu papel social excluído. Em um passado não muito longínquo, homens e mulheres não eram iguais perante a lei. Por isso, do ponto de

vista jurídico, ante sua vulnerabilidade histórica, mulheres devem ser tidas como uma minoria social.

Atuar em prol da igualdade de gênero, sem dúvidas, é um dos mais relevantes papéis do Ministério Público. Do ponto de vista criminal, isso se dá mediante o ajuizamento de ações penais contra os responsáveis pela prática de violência de gênero para que sejam responsabilizados e sancionados. Já do ponto de vista cível, é fundamental a atuação do *Parquet* articulando políticas públicas em prol da defesa dos direitos da mulher, buscando a adequada implementação, em especial, da Lei Maria da Penha – Lei n° 11.340/2006.

Pois bem, considerando que a problemática de gênero é um fenômeno histórico e sua superação depende de engajamento não apenas dos entes públicos, mas também de adesão da iniciativa privada, vide art. 8°, inciso VI, da Lei n° 11.340/2006, no Rio Grande do Sul foi promulgada a Lei n° 15.916, de 23 de dezembro de 2022, que criou o selo EmFrente, Mulher.

O selo EmFrente, Mulher é conferido às empresas que desenvolvam programas, projetos e ações de forma sistemática e continuada em favor da valorização e do enfrentamento da violência contra as mulheres. Eis aí uma certificação importante às empresas socialmente responsáveis que buscam reconhecimento público em termos de agenda ESG (*environmental, social and governance*).

A criação de tal lei se deu no bojo do Comitê EmFrente, Mulher, órgão criado por meio do Decreto Estadual n° 55430/2020, que conta com a presença de várias instituições públicas e privadas, entre as quais, o Ministério Público. De suma importância foi a participação do *Parquet* em tal comitê, a fim de exibir sua posição tanto como órgão de persecução penal quanto de fomento de boas práticas para combate à violência de gênero, contribuindo até mesmo para a construção do texto da lei promulgado pelo Governador do Estado nas diversas reuniões multi-institucionais realizadas.

Obter dictum, esta autora, enquanto Promotora de Justiça, participou na qualidade de líder do referido projeto, que atualmente está em plena ascensão no Rio Grande do Sul, buscando o empreendedorismo como um aliado ao combate à violência de gênero contra a mulher. Evidente,

portanto, o papel do *Parquet* como agente indutor de política pública iluminista em tal caso, a fim de reduzir a desigualdade de gênero e garantir os direitos da mulher.

Indicando o papel representativo e ao mesmo tempo iluminista, deve ser referida importante ação de controle de constitucionalidade também na seara do combate à violência de gênero, que fora ajuizada pela então Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Dodge: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n° 1107.

Tal ação teve como escopo solucionar a omissão inconstitucional do poder público quanto ao seu dever de proteção às vítimas, ao permitir que mulheres vítimas de violência sexual fossem questionadas e tivessem expostas sua vivência sexual pregressa em investigação e julgamentos.

Ademais, um dos pedidos da ADPF foi de considerar inconstitucional qualquer provimento jurisdicional que admite como válido ou reproduz, ainda que veladamente, discurso de culpabilização da vítima em crime de estupro.

Os pedidos da ação foram reputados procedentes pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a omissão inconstitucional do legislador e fixou a seguinte tese:

> É inconstitucional a prática de desqualificar a mulher vítima de violência durante a instrução e o julgamento de crimes contra a dignidade sexual e todos os crimes de violência contra a mulher, de modo que é vedada eventual menção, inquirição ou fundamentação sobre a vida sexual pregressa ou ao modo de vida da vítima em audiências e decisões judiciais.

Indo além, foram interpostas no Supremo Tribunal Federal 17 ações direitas de inconstitucionalidade[27], todas pela Procuradora-Geral da República à época, contra leis estaduais que estabelecem percentuais para o ingresso de mulheres na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros por concurso público, criando possíveis limitações e restrições ao acesso de cargos públicos para mulheres em clara discriminação de gênero.

27 São as seguintes ADIs: Tocantins (ADI 7479), Sergipe (ADI 7480), Santa Catarina (ADI 7481), Roraima (ADI 7482), Rio de Janeiro (ADI 7483), Piauí (ADI 7484), Paraíba (ADI 7485), Pará (ADI 7486), Mato Grosso (ADI 7487), Minas Gerais (ADI 7488), Maranhão (ADI 7489), Goiás (ADI 7490), Ceará (ADI 7491), Amazonas (ADI 7492), Rondônia (ADI 7556), Acre (ADI 7557) e Bahia (ADI 7558).

Com efeito, o que pretendeu o Ministério Público foi garantir o direito isonômico de acesso a cargos públicos nas corporações militares, de modo que todas as vagas sejam acessíveis às mulheres, caso sejam aprovadas e classificadas nos concursos correspondentes, concorrendo em igualdade de condições com os homens. Não se quis reconhecer como legítima a possibilidade de limitar o acesso de mulheres aos cargos militares em um percentual estanque.

A pretensão ministerial foi devidamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, no bojo da ADPF n° 7480 (Sergipe), a corte constitucional decidiu que:

> 1. As legislações que restringem a ampla participação de candidatas do sexo feminino, sem previsão legal e legitimamente justificadas, caracterizam afronta à igualdade de gênero.
>
> 2. A norma impugnada possibilita a exclusão da participação de mulheres na concorrência pelo total das vagas oferecidas nos concursos públicos para as carreiras da área de segurança pública do Estado de Sergipe.
>
> 3. As legislações que restringem a ampla participação de candidatas do sexo feminino em concursos públicos caracterizam afrontam o princípio da igualdade (CF, art. 5º). Precedentes específicos desta SUPREMA CORTE.
>
> 4. A lei não poderá estabelecer critérios de distinção entre homens e mulheres para acesso a cargos, empregos ou funções públicas, inclusive os da área de segurança pública, exceto quando a natureza do cargo assim o exigir, diante da real e efetiva necessidade.
>
> 5. A participação feminina na formação do efetivo das áreas de segurança pública deve ser incentivada mediante ações afirmativa.
>
> 6. A norma impugnada confere espaço interpretativo que permite restrição ao acesso de candidatas do sexo feminino à totalidade das vagas ofertadas, sem qualquer justificativa real e tecnicamente demonstrada. É vedada a interpretação que legitime a imposição de qualquer limitação à participação de candidatas do sexo feminino nos certames da área de segurança pública estadual.
>
> 7. Ação Direta julgada procedente para conferir interpretação conforme à Constituição, a fim de afastar qualquer exegese que admita restrição à participação de candidatas do sexo feminino. Modulação de efeitos.

Veja-se que restou assentado pelo STF nas diversas ações de inconstitucionalidade que o critério utilizado pela norma como discrímen para o ingresso nos quadros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar ofende as normas constitucionais que vedam a criação de distinções sem justa causa entre indivíduos, salientando-se que, especificamente no que diz respeito às relações de trabalho, a Constituição Federal veda (art. 7º, inciso XXX) a diferenciação de critério de admissão por motivo de sexo, preceito que se reconheceu extensível à admissão no serviço público por expressa disposição constitucional (art. 39, § 3º).

As supracitadas ADIs mostram o efetivo papel contramajoritário do Ministério Público, aliado a real engajamento para proteção dos direitos das mulheres, podendo ser vislumbrado nesse ponto também papel iluminista da atuação ministerial.

Em que pese as mulheres brasileiras representem mais de 50% do eleitorado nacional, de acordo com informações extraídas do Tribunal Superior Eleitoral[28], tal percentual nem de longe retrata a representatividade das mandatárias eleitas do sexo feminino. Em 2022, as mulheres representaram 34% do total de candidaturas. No total, por sua vez, foram eleitas somente 18% de mulheres[29].

Uma sociedade efetivamente democrática inclui a participação feminina em todas suas áreas, inclusive na política. Daí porque, em 2009, a lei das eleições foi alterada a fim de incluir a obrigatoriedade de que cada partido ou coligação preencha no mínimo 30% e no máximo 70% para candidaturas de cada sexo nos cargos do legislativo. Em que pese o silêncio da norma, evidente que se trata de ação afirmativa para fomentar a participação feminina nos pleitos eleitorais.

Veja-se que a medida aqui estabelecida em muito se difere das leis estaduais de que reservavam percentuais para o ingresso de mulheres nos quadros das polícias e bombeiros militares, o que, como reconhecido pelos Ministros do STF, poderia ensejar a interpretação equivocada de que há um limite máximo para ingresso de mulheres nas corporações, em clara

28 Eleitoras correspondem a 52,65% de pessoas aptas a votar nas eleições de 2022, vide informação disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-mulheres-sao-a-maioria-do-eleitora-do-brasileiro>. Acesso em: 3 jul. 2024.

29 Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 3 jul. 2024.

discriminação de gênero. Aqui, na seara eleitoral pela Lei n° 10.304/2009, o que se busca é justamente implementar um mecanismo legal para que os partidos e coligações sejam obrigados a incentivar a participação de mulheres nas eleições. Saliente-se que as mulheres representam, em 2023, 46,2% das pessoas filiadas a partidos políticos[30].

A despeito dos esforços legislativos, a praxe eleitoral mostra que há muitas fraudes dos partidos e coligações quanto ao implemento da cota de gênero. Isso significa que, formalmente, respeitam a fração matemática obrigatória, indicando ao menos 30% de candidatas do sexo feminino, mas, na prática, muitas dessas candidaturas são de "*laranjas*", ou seja, são candidaturas fictícias de mulheres que não desejam efetivamente ser eleitas e não concorrem verdadeiramente ao pleito eleitoral. Tais candidatas apenas figuram artificialmente nos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) a fim de que o partido ou coligação possa participar das eleições.

Em inúmeros casos, a fraude à cota de gênero é identificada após as eleições, nas não raras hipóteses em que as candidatas recebem zero voto. Ou seja: nem ela votou em si mesma, nunca evidência de que nunca quis ser eleita e sequer fez campanha eleitoral.

Exercendo importante função iluminista, o Ministério Público Eleitoral tem ajuizado diversas ações, dentre as quais se destaca a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE), para fins de banir a fraude à cota de gênero e conseguir o amplo indeferimento do registro dos partidos e coligações que praticarem tal fraude, com a respectiva cassação dos diplomados de partidos e/ou coligações que agiram em fraude.

Felizmente, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem sido sensível à gravidade da fraude da cota de gênero e está punindo as legendas com a anulação dos votos recebidos para o cargo naquele pleito. Também tem determinado a cassação do Drap e dos diplomas das candidaturas a ele vinculados. Por consequência, faz-se necessário o recálculo dos quocientes eleitorais e partidários, e, inclusive, em determinados casos, é declarada a inelegibilidade das pessoas envolvidas na fraude.

30 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/maioria-dos-filiados-a-partidos-no-brasil-cursou-ate-o-ensino-medio>. Acesso em: 3 jul. 2024.

Para as eleições de 2024, o TSE inclusive já normatizou a questão no art. 8 da Resolução nº 23735/2024 e consolidou seu entendimento por meio da Súmula 73, publicada em 5 de junho de 2024[31].

A discussão não passou longe da Corte Suprema, a qual entendeu no bojo da ADI 6338 que são constitucionais os dispositivos de leis eleitorais que tratam de punições em caso de fraude a cotas de gênero. Portanto, o STF chancelou a posição do TSE para assentar que inexiste qualquer violação à Constituição Federal e à proporcionalidade nas sanções aplicadas às fraudes.

Há de se destacar, contudo, que, em um verdadeiro caso de "*backlash às avessas*", há uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC n° 9/2023 – em trâmite no Congresso Nacional, a qual concede anistia aos partidos políticos que não cumpriram as cotas mínimas de destinação de recursos em razão de sexo ou raça nas eleições de 2022. A esse respeito, frise-se que o Ministério Público Nacional, por meio da CONAMP, já manifestou preocupação e contrariedade à referida PEC[32].

Para além do tema dos direitos das mulheres, migrando-se para a proteção da população LGBTQIA+, há de se reforçar atuação do *Parquet* contramajoritária e iluministra no bojo da ADI n° 4275.

Aludida ação foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, tendo como finalidade a interpretação conforme do art. 58 da Lei dos Registros Públicos (Lei n° 6015/1973), no sentido de ser possível a alteração de prenome e gênero no registro civil mediante averbação no registro original, independentemente de cirurgia de mudança de sexo (transgenitalização). O pedido foi julgado procedente, entendendo o STF ser possível tal alteração, reafirmando, após provocação do Ministério Público, o direito de transgêneros.

31 Súmula 73 do TSE: A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

32 Disponível em: <https://www.conamp.org.br/images/notas_publicas/2023/Nota_CONAMP_-_Minirreforma_Eleitoral.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

Finalmente, ainda quando não é autor das respectivas ações judiciais que busca efetivar esses novos perfis do Ministério Público voltados à proteção da democracia, cabe relembrar a posição de *custos legis* do *Parquet*, cuja intervenção se faz obrigatória, por exemplo, em todas as ações de controle de constitucionalidade. A toda evidência, o parecer formulado pelo *Parquet* em tais casos goza de efeito persuasivo importante para subsidiar a decisão final da corte. Assim, cabe discutir um caso de destaque.

Fora ajuizada por partido político a ADI n° 7510 no STF contra lei estadual de São Paulo (Lei n° 17843/2023), a qual concede anistia de multas administrativas aplicadas por descumprimento de medidas sanitárias de combate à pandemia de Covid-19 (uso de máscaras).

Atuando em prol da sociedade e presentando o Ministério Público, o parecer exarado na aludida ação pelo Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gonet, defendeu a inconstitucionalidade da norma estadual questionada. Afirmou que, a despeito da discricionariedade do legislador para fins de anistia, não se prescinde que sejam observados valores constitucionais tensionados com a providência. O direito fundamental à saúde importou à época da pandemia grande atuação do Estado, de modo que as medidas sanitárias impostas, como o uso obrigatório de máscaras, estavam compreendidas nos deveres de precaução e proteção à saúde coletiva, não se vislumbrando, mesmo com a superação da pandemia, eventual injustiça na sanção aplicada a quem descumpriu tal dever. Tampouco se vislumbrou que a lei da anistia no caso buscava corrigir punição exacerbada.

Concluiu, então, que a anistia não apresenta causa minimamente suficiente que vença o teste da razoabilidade e que, por isso, afronta o dever de proteção à vida e à saúde, não se compatibilizando com o Estado Democrático de Direito33.

Logo, ao proferir tal parecer, exercido foi o papel contrajamoritário do Ministério Público.

33 Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2024/PGRMANIFESTAOADI7510SP.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

CONCLUSÃO

O presente artigo pretendeu fazer um breve estudo retrospectivo da história do constitucionalismo, passando pelo constitucionalismo liberal, social e programático, também conhecido como neoconstitucionalismo. A partir daí, analisou-se a expansão da importância do Poder Judiciário, enquanto grande responsável por promover uma democracia substancial e pautada pelo respeito aos direitos fundamentais, exercendo, para tanto, as funções contramajoritária, representativa e iluminista.

Ocorre, todavia, que a Constituição Federal de 1988 atribuiu acentuado relevo ao Ministério Público como defensor da ordem jurídica e da democracia, de tal modo que este também é responsável por exercer aquelas três funções.

O modelo neoconstitucional de Ministério Público é pautado pela resolutividade, em que o membro do *Parquet* busca ser um agente político que se utiliza de suas ferramentas constitucionais extrajudicias e judiciais para implementar uma democracia substantiva, marcado pela consecução de políticas públicas sociais relevantes, voltadas a manter a ordem jurídica e o profundo respeito aos direitos fundamentais de maiorias e também de minorias. Por conseguinte, volta-se o *Parquet* contra omissões dos demais poderes e até mesmo provoca o Judiciário para extirpar do sistema jurídico atos inconstitucionais.

A legitimidade tanto do *Parquet* quanto do Poder Judiciário, que não foram eleitos, decorre justamente da fundamentação e argumentação coerente de suas ações com a finalidade de combater a insinceridade constitucional.

Muito extensa é a atuação do *Parquet* nesse sentido, sendo analisados no presente ensaio, em especial, os casos envolvendo direito das mulheres, população LGBTQIA+ e saúde pública.

Em suma, pode-se concluir que o que se espera do Ministério Público da pós-modernidade é que seja efetivo: árduo no combate à criminalidade e, ao mesmo tempo, sensível às demandas sociais de interesse coletivo que visam promover uma sociedade livre, justa e solidária, mediante

uma democracia substancial. Nesse sentido, os papéis contramajoriário, representativo e iluminista são essenciais e precisam ser exercidos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís R. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015, p. 23-50.

BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; BRANCO, Pedro Henrique de Moura G. Fake news – desafios para a democracia. In: BRANCO, Paulo Gustavo G.; FONSECA, Reynaldo Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura G.; et al. **Eleições e Democracia na Era Digital**. São Paulo, Almedina, 2022. p. 51-68.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 756. Brasília, 22 de março de 2021. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755464226>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Referendo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 1107. Brasília, 23 de maio de 2024. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF1107desqualificac807a771odavi769tima_AOLC.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Referendo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 7480. Brasília, 13 de maio de 2024. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777010370>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República – Ministério Público Federal. Parecer proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 7510. Brasília, 13 de maio de 2024. Procurador-Geral da República: Paulo Gonet. Disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2024/PGRMANIFESTAOADI7510SP.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BEATTY, David M. **A essência do Estado de direito**; tradução de Ana Aguiar Cotrim; revisão de tradução de Lenita Ananias do Nascimento. São Paulo: editora WMF Martins Fortes, 2014.

CAMBI, Eduardo, FOGAÇA, Marcus Vargas. Ministério Público Resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. In: **Revista dos Tribunais.** São Paulo, vol. 982/2017. p. 107-134.

FERREIRA, Ximena Cardoso. A atuação do Ministério Público na Implementação de Políticas Públicas da área ambiental. In: **Revista de direito ambiental**. São Paulo: RT, vol. 51, 2008. p. 249-267.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**, 6ª edição. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. Missão Institucional do Ministério Público**.** In: **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo**. São Paulo, n° 01, 2001.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral, MENDONÇA, Andrey Borges de. **Manual do Procurador da República – teoria e prática**. 2ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** um diálogo com o pensamento da Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

PEREIRA, Leonardo Fadul. Representatividade Democrática: o protagonismo judicial em questão. In: BASTOS, Elisio Augusto V.; MERLIN, Lise T.; CICHOVSKI, Patricia B (org). **Constitucionalismo e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Grupo GEN, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. In: **Revista Justitia**, do Ministério Público de São Paulo, vol. 179-18., jul-dez. 1997. p. 139 e ss. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpedemocracia.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2024.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 18, n. 51, p. 79–101, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10001.>. Acesso em: 4 jul. 2024.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **O poder contramajoritário do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Grupo GEN, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco José Borges. Democracias Frágeis e Cortes Constitucionais: o que é a coisa certa a fazer? **Pensar, Revista de Ciências Jurídicas**, v.25, n.4, 2020.

ANÁLISE DA APLICAÇÃO PRÁTICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA CRIMINAIS DE ERECHIM/RS[1]

ANALYSIS OF THE PRACTICAL APPLICATION OF THE CRIMINAL NON PERSECUTION AGREEMENT IN THE PUBLIC PROSECUTIONS OF ERECHIM/RS

Bianca Moreira Litwin
Bacharela em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Especialista em Direito Penal e Processo Penal e em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).
E-mail: bianca.mlitwin@gmail.com

Recebido em: 04/05/2025 | Aprovado em: 15/07/2025

Resumo: Com a Lei nº 13.964/19, surgiu o acordo de não persecução penal no país, ensejando debates a respeito de sua aplicação. O objetivo da pesquisa, bibliográfica e de campo, foi analisar a aplicação prática do referido instituto nas Promotorias de Justiça Criminais de Erechim/RS, tendo sido aplicado um questionário aos Promotores de Justiça atuantes na área criminal. Com base nos resultados, observou-se que o posicionamento dos participantes possui pontos convergentes e divergentes, o que também foi constatado em relação ao entendimento dos Ministérios Públicos de outros estados do país, sendo uma melhor compreensão acerca das diferentes formas de pensar e dos resultados que cada uma enseja essencial para a pacificação das polêmicas e a plena efetividade do ANPP no futuro.

Palavras-chave: Acordo de não persecução penal. Ministério Público. Aspectos controvertidos.

Abstract: *With the Law nº 13.964/19, the criminal non persecution agreement emerged in the country, causing discussions about its application. The bibliographic and field research objective was analyze the practical application of the referred*

1 Pesquisa submetida e aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Regional Integrada do Alto do Uruguai e das Missões – URI Campus de Erechim/RS, CAAE nº 63840222.2.0000.5351.

institute in the Public Prosecutions of Erechim/RS, by applying a questionnaire to the Public Prosecutors who act in the criminal area. Based on the results, was observed that the stand of the participants of the research has convergent and divergent points, which was verified in relation to the understanding of the Public Prosecutions of another states of the country too, and it is essential a better comprehension about the different ways of thought and the results that each one cause to the pacification of the controversies and the full effectiveness of the criminal non persecution agreement in the future.

***Keywords**: Criminal non persecution agreement. Public Prosecution. Controversial aspects.*

Sumário: 1. Acordo de não persecução penal: origem, conceitos, requisitos e procedimento. 2. Aspectos controvertidos e suas interpretações. 3. Aplicação do instituto nas Promotorias de Justiça Criminais de Erechim/RS. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.964/19 na legislação processual brasileira em 23 de janeiro de 2020, estabeleceu-se um novo instituto consensual no país: o acordo de não persecução penal. Por se tratar de temática extremamente recente, surgiram, no decorrer da prática diária da Justiça Criminal, diversas questões e incógnitas a respeito de sua aplicação, as quais geraram, consequentemente, opiniões e posicionamentos diversos entre Promotores de Justiça, Juízes e Doutrinadores, havendo muito a ser discutido até serem alcançados entendimentos sedimentados nos Tribunais Superiores, o que demonstra a relevância do tema.

Diante dessa conjuntura, mostra-se de especial importância uma análise da aplicação prática do acordo de não persecução penal, de modo que se pretendeu, com o presente artigo científico, compreender como está sendo aplicado, na prática diária, o referido instituto nas Promotorias de Justiça Criminais de Erechim/RS.

Em relação à metodologia, esta pesquisa é bibliográfica, de campo e qualitativa, e o método de abordagem, indutivo. A técnica da pesquisa bibliográfica se utilizou de informações e dados disponíveis em publicações realizadas por outros pesquisadores e relacionadas à atuação dos órgãos ministeriais de outras localidades. Quanto à pesquisa de campo, foi realizada pela aplicação de um questionário com perguntas abertas aos Promotores

de Justiça atuantes na área criminal do Ministério Público de Erechim/RS, tendo sido feita, posteriormente, uma análise de conteúdo.

O artigo foi dividido em três tópicos, de acordo com os objetivos específicos da pesquisa, consistindo, o primeiro, em uma exposição bibliográfica a respeito do acordo de não persecução penal, sua origem, seus conceitos, requisitos e procedimento, a fim de se introduzir o tema de modo eficaz. O segundo item trata dos aspectos controvertidos entre estudiosos e operadores do Direito, tendo sido explanadas as diferentes interpretações existentes em relação a eles. Por fim, o terceiro tópico diz respeito à análise dos dados obtidos com a aplicação do questionário, fazendo referência à aplicação prática do acordo de não persecução penal.

1. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: ORIGEM, CONCEITOS, REQUISITOS E PROCEDIMENTO

O modelo clássico de prestação jurisdicional tem se mostrado insuficiente para a efetiva solução das demandas que chegam ao crivo do Poder Judiciário, o que resulta da crescente demanda por decisões prolatadas por um juiz e da evidente litigiosidade presente na sociedade atual. Entretanto, conforme os órgãos judiciais passaram a enfrentar dificuldades na solução célere e efetiva das problemáticas que lhes eram submetidas, foi surgindo espaço para o advento dos meios alternativos de solução de conflitos.

Na esfera penal, a Lei dos Juizados Especiais – Lei nº 9.099/95 – garantiu a aplicabilidade da justiça consensual ao prever os institutos da composição civil dos danos, da transação penal e da suspensão condicional do processo. Ademais, a colaboração premiada e o acordo de leniência também foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Proteção às Vítimas e Testemunhas – Lei nº 9.807/99 – e a Lei Anticorrupção Empresarial – Lei nº 12.846/13 –, respectivamente (ARAÚJO, 2021).

Há diversos outros meios consensuais de resolução das demandas penais, sendo o mais recente deles o acordo de não persecução penal, inicialmente regulamentado pela Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e, posteriormente, introduzido no Código de

Processo Penal pelo conhecido Pacote Anticrime – Lei nº 13.964/19 –, de autoria do Ex-ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro (MOTTA, 2020).

Nas palavras de Carvalho (2020, p. 248):

> O acordo de não persecução penal (ANPP) é um negócio jurídico de natureza extrajudicial celebrado entre o Ministério Público e o investigado (devidamente assistido por advogado/defensor), notadamente na fase de investigação de um ilícito penal, necessariamente homologado judicialmente, onde o investigado assume a responsabilidade do fato delituoso investigado, aceitando voluntariamente a cumprir determinadas condições não privativas de liberdade, em troca do compromisso do Ministério Público de não promover a ação penal e pugnar pela extinção de punibilidade, caso o acordo seja integralmente cumprido.

O conceito acima demonstra de forma clara e sucinta no que consiste o acordo de não persecução penal, sendo sua natureza jurídica, portanto, de negócio jurídico pré-processual ou extrajudicial, uma vez que se trata de um ajuste entre o indivíduo que está sendo investigado pela prática de uma infração penal e o membro do *Parquet,* com o intuito de evitar o processo criminal.

Importante mencionar que o referido acordo, também conhecido como ANPP, atua na formação de uma nova política criminal ao mitigar o princípio da obrigatoriedade da ação penal – o qual determina que o oferecimento de denúncia é impositivo nos casos em que houver indícios suficientes de autoria e materialidade delitiva –, bem como ao reconhecer a importância da vítima no processo penal, uma vez que a reparação do dano ou restituição da coisa é condição prioritária a ser proposta e deve haver a intimação da vítima quando homologado ou descumprido o acordo (FERREIRA, 2021; CARVALHO, 2020).

O ANPP está previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, o qual incumbe ao Ministério Público o poder-dever de propor o acordo ao investigado, devendo ser analisados alguns requisitos para que seja possível sua oferta, tanto em relação ao crime praticado quanto em relação ao próprio investigado.

Quanto ao delito, sua pena mínima não deve ultrapassar quatro anos, devendo ser consideradas as causas majorantes e minorantes aplicáveis ao caso concreto para sua aferição. Além disso, a infração penal não pode ter sido praticada mediante violência ou grave ameaça nem se tratar de crime hediondo ou equiparado. Crimes praticados no âmbito da violência doméstica ou familiar ou contra a mulher por razões da condição de sexo feminino também estão fora do rol de delitos aos quais cabe o ANPP (BRASIL, 1941).

Não deve, ainda, ser caso de arquivamento do Inquérito Policial nem ser cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, e é de suma importância que o acordo seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime (BRASIL, 1941).

No que diz respeito ao investigado, para que faça jus ao acordo, ele não deve ser reincidente em crime doloso nem possuir conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, devendo ser desconsideradas as infrações penais pretéritas tidas como insignificantes. Ademais, o investigado não deve participar de associação e/ou organização criminosa nem ter sido beneficiado em transação penal, suspensão condicional do processo ou acordo de não persecução penal nos cinco anos anteriores à prática do crime em questão (BRASIL, 1941).

O *caput* do mencionado artigo também exige a confissão formal e circunstanciada do investigado como requisito essencial à propositura do acordo, a respeito do que Carvalho (2020) discorre com maestria, esclarecendo que ela deve ser gravada ou reduzida a termo, integral, voluntária e simples. Ou seja, não será admitido o acordo de não persecução penal se o investigado confessar de forma parcial, omitindo elementos relevantes ou mentindo a respeito de certas circunstâncias nem se houver qualquer vício em sua vontade. Também não se admitirá a chamada "confissão qualificada", na qual o agente afirma que agiu sob excludentes de tipicidade, ilicitude ou culpabilidade, a fim de eximir-se da responsabilidade.

Importante ressaltar que a análise para verificar o cabimento ou não do acordo de não persecução penal ao investigado no caso em concreto deve ser realizada com muita cautela, sendo essencial a constatação

da presença de indícios suficientes de autoria e materialidade antes da propositura do acordo, já que, conforme previsão dos §§ 8º e 10º do artigo 28-A do Código de Processo Penal, caso o acordo não seja homologado pelo juízo ou seja descumprido pelo indiciado, os autos retornarão ao Ministério Público para que analise a necessidade de complementação das investigações ou ofereça denúncia.

Por tal razão, embora haja um debate acerca da possibilidade de se utilizar a confissão do investigado para a instrução de eventual processo penal futuro, tema que tornará a ser mencionado no decorrer do presente artigo, ela não consiste em elemento único de prova, de modo que, mesmo com sua inexistência, o Ministério Público seria capaz de oferecer denúncia, devido à presença de justa causa – verificada antes mesmo de eventual não homologação ou descumprimento –, bem como instruir o processo e buscar uma condenação, sendo a confissão mera formalidade para a oferta do acordo, bem como instrumento para se obter a auto responsabilização do agente.

Ao aceitar o acordo de não persecução penal, o investigado submeter-se-á a algumas condições, as quais poderão ser ajustadas de forma cumulativa ou alternativa (art. 28-A, I a V, CPP): reparação do dano ou restituição da coisa à vítima; renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo *Parquet* como instrumentos, produtos ou proveitos do delito praticado; prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas; pagamento de prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social; cumprimento, por prazo determinado, de outra condição que o Ministério Público indicar (BRASIL, 1941).

Quanto à última condição mencionada, trata-se de previsão legal que confere maior flexibilização no estabelecimento de imposições ao investigado, concedendo, ao Ministério Público, o poder de exigir o cumprimento de condição não prevista legalmente, desde que sejam respeitados os limites da proporcionalidade e da compatibilidade, devendo, portanto, ser considerada a gravidade do delito praticado, bem como suas circunstâncias e desdobramentos.

O acordo de não persecução penal é firmado, por escrito, entre o membro do Ministério Público e o investigado, o qual deve estar

acompanhado de defensor (BRASIL, 1941), porém este deve apenas fiscalizar questões de legalidade acerca das condições estabelecidas, sugerindo melhorias, se necessário, sem, contudo, intervir na manifestação de vontade do agente (SCHOSSLERL; PRESSER, 2021). Ademais, o investigado tem o direito de solicitar que os autos sejam remetidos a órgão superior caso haja recusa do Ministério Público em propor o acordo (BRASIL, 1941).

Etapa importante da formalização do acordo consiste em sua homologação judicial, a qual ocorrerá em audiência, sendo que o juiz irá atuar na averiguação de sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado, bem como de sua legalidade, devolvendo os autos ao órgão ministerial caso considere as condições impostas insuficientes, inadequadas ou abusivas, oportunidade em que o membro do Ministério Público deverá reformular a proposta (BRASIL, 1941). Nesse sentido, a homologação judicial opera como controle jurisdicional do acordo, conforme aduz Araújo (2021).

Quando o acordo não considerar os requisitos estabelecidos em lei ou, em caso de devolução dos autos ao *Parquet* para elaboração de nova proposta, conforme mencionado acima, o Ministério Público não efetuar as adequações necessárias, a homologação do acordo poderá ser negada pelo magistrado, hipótese em que os autos serão devolvidos ao referido órgão, o qual deverá requerer a complementação das investigações à autoridade policial ou oferecer denúncia (BRASIL, 1941).

Com a homologação do acordo, sua execução se iniciará no juízo de execução penal pelo Ministério Público e, caso cumprido de modo integral, o juízo que o homologou declarará a extinção da punibilidade do investigado. Entretanto, em caso de descumprimento, o referido juízo será comunicado pelo órgão ministerial, devendo o acordo ser rescindido e a denúncia oferecida posteriormente, sendo que o próprio descumprimento poderá ser utilizado pela acusação como argumento para eventual recusa de oferta de suspensão condicional do processo (BRASIL, 1941).

Embora a Lei nº 13.964/19 tenha introduzido diversos dispositivos referentes ao acordo de não persecução penal no Código de Processo Penal, por se tratar de temática extremamente recente no ordenamento jurídico brasileiro, é comum o surgimento de diversas interpretações, opiniões, incógnitas e controvérsias a respeito de sua aplicação, o que

enseja, consequentemente, posicionamentos diversos sobre um mesmo ponto, conforme se demonstrará a seguir.

2. ASPECTOS CONTROVERTIDOS E SUAS INTERPRETAÇÕES

Desde a publicação do texto do Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/19), tiveram início diversos debates acerca de temas controvertidos trazidos pela referida legislação, sendo que alguns deles já possuem jurisprudência dos tribunais superiores, como é o caso de o ANPP ser retroativo a delitos praticados anteriormente ao período de vigência da lei, desde que a denúncia ainda não tenha sido recebida, bem como de sua oferta consistir em um poder-dever do Ministério Público e não em direito subjetivo do autor do fato, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal:

> PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DESCAMINHO. ART. 28-A DO CPP. RECUSA DE OFERECIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INTIMAÇÃO DO INVESTIGADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA FINS DO ART. 28, §14º DO CPP. NÃO OBRIGATORIEDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. ERROR IN PROCEDENDO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVA DA. AGRAVO REGIMENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, INTERPOSTO COM IDÊNTICOS OBJETOS E FUNDAMENTOS. PREJUDICADO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I – O acordo de não persecução penal não constitui direito subjetivo do investigado, podendo ser proposto pelo Ministério Público conforme as peculiaridades do caso concreto e quando considerado necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção da infração penal [...] Agravo regimental desprovido [...] [BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial 1948350/RS. Agravante: Genilson Couto da Silva. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador convocado do TJDFT), julgado em 09/11/2021, DJe 17/11/2021].
>
> PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. SEGUIMENTO DAS TRATATIVAS OBSTADO PELA JULGADOR DE ORIGEM. POSSIBILIDADE. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PELOS ACUSADOS. HABITUALIDADE DELITIVA.

> REGISTROS DE AUTUAÇÕES PRÉVIAS. CONTROLE JUDICIAL DA LEGALIDADE DO ACORDO. LIMITE TEMPORAL. OFERECIMENTO DA DENÚNCIA. GRATUIDADE DA JUSTIÇA. JUÍZO DA EXECUÇÃO PENAL. NÃO CONHECIMENTO [...]. 5. O ANPP somente pode ser proposto até o oferecimento da denúncia, enquanto ainda não encerrada a etapa pré-processual. Precedente da 4ª Seção desta Corte e dos Tribunais Superiores [...] [BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Recurso Extraordinário com Agravo 1.387.543/PR. Recorrentes: Marcelo de Oliveira Charles, Rodrigo Figueiredo Colombo. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 21/06/2022, DJe 23/06/2022].

Cabe ressaltar que, apesar do posicionamento majoritário, até o presente momento, dos tribunais superiores, ainda há teses defensivas, apoiadas na doutrina minoritária, que se manifestam no sentido de o acordo de não persecução penal ser direito subjetivo do investigado e de ser possível sua oferta, mesmo após o recebimento da denúncia pelo juízo.

É o caso de decisão recente do Supremo Tribunal Federal, de 3 de outubro de 2022, na qual o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do feito, seguindo a doutrina de Gustavo Badaró, esclareceu que possui novo posicionamento em relação ao tema, afirmando que a norma referente ao acordo de não persecução penal possui maior alcance temporal, podendo ser aplicado a processos iniciados antes da vigência da norma, desde que ainda não tenham transitado em julgado[2].

Ademais, muitos aspectos referentes ao acordo de não persecução penal continuam sendo debatidos, havendo diferentes posicionamentos doutrinários, jurisprudenciais e de operadores do Direito a respeito deles, sendo alguns dos exemplos: a possibilidade de oferta de ANPP a indiciados por crimes militares, por crimes culposos com resultado violento ou pelo delito de injúria racial, bem como de utilização da confissão do investigado como meio de prova em eventual processo criminal.

Conforme expõe Ferreira (2021), a legislação em comento não mencionou a possibilidade de aplicação do instituto às infrações previstas no Código Penal Militar, o que dividiu entendimentos a respeito do tema,

2 BRASIL, Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 206.660/SC**, p. 5. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 06/03/2023. Data de publicação: DJe 31/03/2023.

sendo que parte da doutrina considera que, diante do silêncio do legislador, é possível a oferta do ANPP na Justiça Militar, porém outra parcela da doutrina, pelo mesmo motivo, julga a aplicação do referido acordo como incompatível com os crimes militares.

O Superior Tribunal Militar tem se manifestado no sentido de que o ANPP é cabível apenas no âmbito do processo penal comum, não sendo possível "invocá-lo subsidiariamente ao Código de Processo Penal Militar, sob pena de violação ao princípio da especialidade, uma vez que não existe omissão no Diploma Adjetivo Castrense"[3].

Apesar do referido posicionamento, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, decidiu, em abril de 2024, pela possibilidade da aplicação do instituto no âmbito da Justiça Militar, considerando a interpretação sistemática dos artigos 28-A, § 2º, do Código de Processo Penal e do artigo 3º do Código de Processo Penal Militar. Eis o teor da decisão:

> *HABEAS CORPUS*. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INCIDÊNCIA DO ART. 28-A DO CPP AO PROCESSO PENAL MILITAR. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ART. 3° DO CPPM E ART. 28-A, §2º DO CPP. VEDAÇÃO EM ABSTRATO DA INCIDÊNCIA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À JUSTIÇA MILITAR. SÚMULA 18 DO STM. AFRONTA A LEGALIDADE ESTRITA. ART. 28,§2º DO CPP. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DE NORMA QUE LIMITA BENEFÍCIO PROCESSUAL-PENAL. ORDEM CONCEDIDA PARA POSSIBILITAR A PROPOSITURA DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL SE PREENCHIDOS OS REQUISITOS LEGAIS. 1. A interpretação sistemática dos art. 28-A, § 2º, do CPP e art. 3º do CPPM autoriza a aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal no âmbito da Justiça Militar. 2. O art. 28-A, § 2°, do CPP comum nada opôs quanto a sua incidência no processo penal militar e, do mesmo modo, a legislação militar admite, em caso de omissão legislativa, a incidência direta da legislação processual comum (Art. 3º do CPPM). 3. A aplicação do art. 28-A do CPP à Justiça Castrense também coaduna-se com a jurisprudência desta Suprema Corte, que, em recentes julgados, compreendeu pela possibilidade de incidência da legislação comum a processos penais militares se verificada compatibilidade com princípios constitucionais. Precedentes. 4. Ausente proibição legal expressa, afronta a legalidade estrita

3 BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Habeas Corpus nº 7000107-63.2022.7.00.0000.** Relatora: Ministra Dra. Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha. Data de julgamento: 07/04/2022. Data de publicação: 03/05/2022.

> vedar, em abstrato, a incidência do ANPP a toda gama de processos penais militares, como se denota do enunciado 18 da Súmula do STM ("Súmula 18 - O art. 28-A do Código de Processo Penal comum, que dispõe sobre o Acordo de Não Persecução Penal, não se aplica à Justiça Militar da União). 5. É certo que especificidades do caso concreto poderão, se devidamente justificadas, ensejar o não oferecimento do acordo ou mesmo sua não homologação pelo Poder Judiciário. 6. Ordem de *habeas corpus* concedida para reconhecer a possibilidade de incidência do art. 28-A do CPP a processos penais militares e determinar que o Juízo a quo abra vista ao Ministério Público, a fim de oportunizar-lhe a propositura do Acordo de Não Persecução Penal, se entender preenchidos os requisitos legais [BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus 232.254/PE. Pacientes: Marcos Alves da Silva Borges e Rafael Paz de Moura. Coator: Superior Tribunal Militar. Relator: Ministro Edson Fachin, julgado em 29/04/2024, DJe 08/05/2024].

Diante da divergência de posicionamentos entre doutrinadores e os próprios tribunais, percebe-se, de modo geral, a complexidade do tema em análise, o qual, aparentemente, será debatido por muito tempo até que sejam sedimentadas decisões a respeito.

O Pacote Anticrime definiu a impossibilidade de o crime ter sido cometido mediante violência ou grave ameaça para o agente fazer jus ao ANPP, tendo sido feita, pelo legislador, uma clara opção político-criminal de não beneficiar agentes que tenham cometido delitos de maior reprovabilidade social. Igualmente, o legislador efetuou uma projeção acerca da possibilidade de ocorrer a substituição de uma pena privativa de liberdade por uma restritiva de direitos em caso de eventual condenação futura, permitindo a oferta do acordo de não persecução penal somente àqueles indivíduos que poderiam ser beneficiados pela aplicação do artigo 44 do Código Penal (CABRAL, 2022).

Com base nessa interpretação dos requisitos necessários para se ter acesso ao referido instituto, nota-se que houve uma evidente intenção de se abreviar o processo criminal ao qual o sujeito seria submetido, de modo a poupar recursos e aliviar a vasta carga processual do Poder Judiciário, retirando a necessidade de oferecimento de denúncia, resposta à acusação, realização de diligências complementares, audiência de

instrução e julgamento, apresentação de memoriais, prolação da sentença e interposição de eventuais recursos, passando-se, diretamente, à aplicação da pena, razão pela qual discordamos da expressão "instituto despenalizador", amplamente utilizada para se referir ao ANPP.

Quanto aos crimes culposos com resultado violento, também existem divergências a respeito da possibilidade ou não de aplicação do acordo, sendo que, conforme demonstra Belens (2022), o posicionamento majoritário é no sentido de ser cabível o ANPP nesses casos, sob a justificativa de que o resultado não foi aceito nem quisto pelo autor, tendo consistido somente em uma violação do dever de cuidado objetivo.

Aqueles que possuem entendimento diverso se apoiam no argumento de que o legislador não delimitou a natureza da violência ao se referir a "infração penal sem violência ou grave ameaça" no *caput* do artigo 28-A do Código de Processo Penal, portanto não cabe ao Ministério Público delimitá-la, de modo que não seria cabível o acordo no caso de crimes com resultado violento (BELENS, 2022).

Nesse sentido, Cabral (2022, p. 98) defende que "o legislador – ao não fazer distinção entre violência dolosa ou culposa – acabou por vedar o ANPP sempre quando ela ocorrer, independentemente da modalidade de imputação subjetiva", ressaltando que, na expressão mencionada no referido artigo, deve ser abrangida toda e qualquer modalidade de violência elencada pela legislação penal, uma vez que há um maior desvalor da ação nessas situações.

Questão talvez ainda mais revestida de polêmica consiste na possibilidade de aplicação do instituto a casos de homicídio culposo na direção de veículo automotor, considerando a alta taxa de verdadeiras tragédias que ocorrem, diariamente, no trânsito, grande parte devido à imprudência dos condutores. Segundo a Agência Senado (2022), o senador Fabiano Contarato, do PT-ES, mencionou, durante pronunciamento, que o Brasil ocupa a terceira posição no *ranking* referente ao número de mortes ocorridas no trânsito, sendo mais de quarenta mil mortes por ano.

Esse cenário faz com que parcela minoritária da doutrina entenda pela impossibilidade da oferta de ANPP quando o delito praticado se trata de homicídio culposo no trânsito, enquanto a corrente majoritária julga ser

possível a aplicação do instituto nessas situações, embora grande parte dos autores que defendem essa posição mencione a necessidade de se analisar o caso concreto, de modo a verificar a presença dos critérios de necessidade e suficiência para a reprovação e prevenção do delito.

No que diz respeito à possibilidade de utilização da confissão do indiciado como meio de prova em eventual processo criminal em caso de descumprimento das condições definidas quando da celebração do acordo, também é acirrado o debate, havendo posicionamento em ambos os sentidos: possibilidade e impossibilidade.

Segundo Carvalho (2020), é possível que a confissão formalizada para a celebração do ANPP seja utilizada como elemento para reforçar a prova acerca da autoria do delito. Nucci (2022, p. 233), por sua vez, possui entendimento diverso, defendendo que o órgão acusatório não pode se valer da confissão do indivíduo no processo criminal futuro, tratando-se de "prova ilegítima", devido ao fato de ter sido produzida única e exclusivamente para a celebração do acordo, sendo que "se houver processo-crime, a confissão perde a razão de ser e deve-se preservar o direito do réu à não autoincriminação".

Ressalte-se que Carvalho (2020), embora seja favorável à utilização da confissão em eventual processo criminal, aduz não ser ela possível caso o juízo não homologue o ANPP e o Ministério Público ofereça a denúncia por conta disso, destacando que, nessa situação, o ideal é o desentranhamento da confissão dos autos em respeito ao princípio da boa-fé processual.

Quanto à possibilidade da aplicação do acordo de não persecução penal aos delitos de injúria racial, são isolados os posicionamentos a seu favor, como é o caso de Trippo e Santos apud Dantas (2021), os quais acreditam que o delito de injúria qualificada pelo preconceito não pode ser comparado ao crime de racismo e que não é possível a criação de novas hipóteses de delitos considerados imprescritíveis e inafiançáveis pela lei ordinária.

Mesmo assim, a posição majoritária é no sentido de que a aplicação de qualquer prática consensual em casos envolvendo racismo, o que abrange, inclusive, o delito de injúria racial, trata-se de "medida materialmente incompatível com a disciplina antirracista prevista no texto constitucional

e [...] não representa uma resposta estatal suficientemente apta a reprimir e prevenir tais delitos" (DANTAS, 2021, p. 57).

Acompanhando a posição majoritária que vinha se delineando desde o surgimento da figura do ANPP, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal decidiu, em fevereiro de 2023, durante sessão sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, que o instituto não é cabível aos crimes raciais, o que também inclui os previstos no artigo 140, § 3º, do Código Penal. Eis o teor da decisão:

> RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL. PRINCIPIO DA DIALETICIDADE RECURSAL. OBSEVÂNCIA. NECESSIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TESE DEFENSIVA. INOVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CRIME RACIAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INAPLICABILIDADE. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO. 1. A construção e o efetivo alcance de uma sociedade fraternal, pluralista e sem preconceitos, tal como previsto no preâmbulo da Constituição Federal, perpassa, inequivocamente, pela ruptura com a praxis de uma sociedade calcada no constante exercício da dominação e desrespeito à dignidade da pessoa humana. 2. A promoção do bem de todos, aliás, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988. 3. Assim, a delimitação do alcance material para a aplicação do acordo "despenalizador" e a inibição da persecutio criminis exige conformidade com o texto Constitucional e com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro internacionalmente, como limite necessário para a preservação do direito fundamental à não discriminação e à não submissão à tortura – seja ela psicológica ou física, ao tratamento desumano ou degradante, operada pelo conjunto de sentidos estereotipados que circula e que atribui tanto às mulheres quanto às pessoas negras posição inferior, numa perversa hierarquia de humanidades. 4. Considerada, pois, a teleologia da excepcionalidade imposta na norma e a natureza do bem jurídico a que se busca tutelar, tal como os casos previstos no inciso IV do art. 28 do CPP, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) não abarca os crimes raciais, assim também compreendidos aqueles previstos no art. 140, § 3º, do Código Penal (HC 154248). 5. Recurso ordinário em habeas corpus não provido. [BRASIL,

> Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Ordinário no Habeas Corpus nº 222.599/SC, p. 1-2. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de julgamento: 07/02/2023. Data de publicação: DJe 23/03/2023].

Conforme se depreende dos posicionamentos expostos ao longo do presente tópico, a aplicação do acordo de não persecução penal, devido ao fato de o tema ser muito recente, ainda é revestida de complexidade e divergências, algumas, inclusive, observadas dentro de um mesmo órgão da Justiça, razão pela qual se mostra de extrema relevância a análise da aplicação do instituto nas Promotorias de Justiça Criminais, a fim de melhor compreender como os legitimados à oferta do ANPP estão atuando e se posicionando na prática diária, a respeito do que será tratado a seguir.

3. APLICAÇÃO DO INSTITUTO NAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA CRIMINAIS DE ERECHIM/RS

A fim de analisar a aplicação prática do acordo de não persecução penal pela atuação dos Promotores de Justiça da área criminal do Ministério Público de Erechim/RS, foi aplicado, via Formulários do Google, um questionário, com perguntas abertas, a respeito do procedimento interno das Promotorias de Justiça Criminais em relação ao ANPP, das condições a serem impostas quanto a cada investigado e da distinção ou não entre delitos com e sem vítima para a definição das condições.

Questões controvertidas também fizeram parte das perguntas, tendo sido questionada a possibilidade ou não de utilização da confissão realizada pelo investigado para a celebração do acordo em eventual instrução criminal, bem como o cabimento ou não do acordo aos casos de homicídio culposo no trânsito e injúria racial.

O referido questionário foi antecipado pelo termo de consentimento livre e esclarecido, e a análise de conteúdo foi efetuada por uma reflexão e comparação entre as respostas fornecidas. Ademais, em relação às questões controvertidas e amplamente debatidas na doutrina, conforme demonstrado no tópico anterior, também foi feita uma comparação entre o posicionamento adotado por cada participante e o adotado por órgãos ministeriais de outros estados.

Ressalte-se que, a fim de se preservar a identidade dos participantes, suas respostas serão diferenciadas mediante a utilização dos termos "Promotor de Justiça 1", "Promotor de Justiça 2" e "Promotor de Justiça 3", sendo que a escolha da identificação de cada um foi realizada de forma aleatória.

Primeiramente, em relação ao funcionamento do procedimento interno da Promotoria de Justiça nos casos em que é cabível o acordo de não persecução penal, verificou-se que cada participante atua de modo diverso.

Segundo o Promotor de Justiça 1, quando constatada a possibilidade de oferta de ANPP, é instaurado um expediente interno para a tramitação da oferta, por meio do qual o investigado é notificado para informar se possui ou não interesse em firmar o acordo, sendo informado das condições gerais previstas na legislação. Em caso de interesse, é designada uma audiência na Promotoria de Justiça para a formalização da oferta e discussão das cláusulas do acordo, cujos termos são, posteriormente, protocolados no Poder Judiciário por meio do inquérito policial correspondente. Sendo o acordo homologado pelo juízo, é encaminhado para fiscalização na Vara de Execuções Criminais.

O Promotor de Justiça 2 informou que, inicialmente, é feita uma análise do procedimento policial, a fim de verificar se não é caso de arquivamento, se há elementos de materialidade e autoria e se estão presentes os requisitos legais para a oferta do ANPP. Além disso, os antecedentes criminais do investigado também são analisados, sendo, em seguida, formulada manifestação, no referido procedimento, no sentido de possibilidade da proposta, mediante a confissão do agente, o qual é notificado para informar se possui interesse na celebração do acordo. Em seguida, havendo interesse, o referido promotor requer, perante o juízo, a designação de audiência única para a formulação da proposta, a coleta da confissão e a homologação judicial, o que foi convencionado entre o agente ministerial e o magistrado.

De modo diferente dos participantes anteriores, o Promotor de Justiça 3 referiu que, caso o tipo penal em análise comporte o ANPP, é feita uma análise acerca da existência de confissão no próprio inquérito policial,

sendo que, havendo confissão, o investigado é notificado para manifestar seu interesse no acordo mediante resposta por meio de advogado ou da Defensoria Pública dentro do prazo estipulado. Após, uma minuta do acordo é encaminhada ao procurador, para discussão e assinatura.

O referido promotor ressaltou, ainda, que é de seu costume a inserção de "cláusula de dispensa de audiência na Promotoria de Justiça para a coleta da confissão", a qual estabelece que a ratificação da confissão será realizada na audiência de homologação do acordo em juízo.

No que diz respeito aos casos nos quais o acordo não é cabível, o Promotor de Justiça 1 informou que, caso haja impedimento objetivo à oferta do ANPP, é feita petição nos autos do inquérito policial comunicando que ela não será efetuada, o que é acompanhado da devida justificativa, sendo, em seguida, oferecida denúncia. O promotor ressaltou que, sendo subjetivo o impedimento, a negativa da oferta do acordo é comunicada ao investigado por meio de expediente interno da Promotoria de Justiça, sendo possibilitado recurso ao Procurador-Geral de Justiça, conforme previsto em lei.

De modo semelhante, o Promotor de Justiça 2 atua efetuando a abertura de um expediente administrativo, no qual é formulado despacho fundamentando a negativa da oferta e determinando a notificação do investigado para que tome ciência do fato e solicite, se assim desejar, a reanálise do caso pelo Procurador-Geral de Justiça, sendo feitos, então, os encaminhamentos necessários para tanto.

A atuação do Promotor de Justiça 3 diverge também nesse aspecto, tendo ele mencionado que não é efetuada a notificação do investigado a respeito da negativa da oferta, mas, sim, a denúncia é oferecida de imediato, de modo que será formulada manifestação ministerial a respeito apenas em caso de provocação da defesa durante o andamento da ação penal.

Conforme já mencionado, o Código de Processo Penal, nos incisos I a V de seu artigo 28-A, *caput*, estabelece uma série de condições a serem cumpridas pelo indiciado no ANPP, sendo que o último inciso prevê a possibilidade de o Ministério Público definir condição não estabelecida pela referida legislação, desde que seja observada a proporcionalidade e a compatibilidade com o delito praticado (BRASIL, 1941).

Quanto a isso, foi questionado aos participantes da pesquisa a respeito do que cada um leva em consideração para a definição das condições a serem impostas no acordo a cada indiciado, tendo, o Promotor de Justiça 1, referido que a regra é a imposição de prestação pecuniária e a necessidade de reparação do dano à vítima, quando possível, ressaltando que a casos mais graves é acrescentada a prestação de serviços à comunidade.

O referido participante citou, ainda, um exemplo, afirmando que, quanto ao delito de embriaguez ao volante, a princípio, é imposto apenas o pagamento de uma prestação pecuniária, via de regra, em valor não inferior à multa de trânsito aplicada por embriaguez, embora, em determinados casos, considerando as condições pessoais do investigado e o contexto do delito, tal quantia possa ser reduzida.

A reprovabilidade da conduta praticada e as condições pessoais do agente também são levadas em consideração pelo Promotor de Justiça 2 no momento da formulação da proposta, sendo que a reparação dos danos às vítimas tem sido a prioridade dos acordos de não persecução penal na Promotoria de Justiça em que atua, assim como a fixação de prestação pecuniária. O participante ressaltou que a questão da prestação de serviços à comunidade tem sido pouco utilizada, pois tem se observado uma maior adesão e cumprimento por parte dos investigados, bem como uma maior satisfação das vítimas, com o pagamento de valores em dinheiro.

Por fim, o Promotor de Justiça 3 esclareceu que considera as condições subjetivas e as consequências do delito para verificar quais condições serão impostas no ANPP, ressaltando que a reparação do dano é o ponto-chave na formulação da proposta.

Ainda no que diz respeito às condições do ANPP, dois dos Promotores de Justiça participantes mencionaram que fazem distinção entre delitos com e sem vítima no momento da imposição das condições, sendo que o Promotor de Justiça 1 afirmou que o acordo apenas é realizado mediante reparação dos danos, mesmo que de forma parcial, nos casos de delitos com vítima identificada, havendo, inclusive, participação da vítima nesse sentido. O Promotor de Justiça 2 referiu que prioriza a reparação dos danos nesses casos, esclarecendo que a vítima é contatada e notificada para comparecer em audiência com o investigado.

O Promotor de Justiça 3, por sua vez, afirmou que não faz distinção entre delitos com e sem vítima, tendo referido que a questão dos danos, de modo geral, é apenas considerada como parâmetro em relação às obrigações a serem assumidas pelo investigado. Ou seja, de acordo com seu posicionamento, sendo a vítima específica ou a própria sociedade, a reparação dos danos é condição certa no ANPP, de modo que apenas sua natureza e destinação são aspectos a serem definidos posteriormente, de acordo com a identificação do sujeito passivo.

Nesse ponto da pesquisa, adentra-se a questões mais polêmicas a respeito do acordo de não persecução penal, a começar pela questão da possibilidade ou não de a confissão formal e circunstanciada realizada pelo investigado para a celebração do acordo ser utilizada em eventual instrução criminal em caso de descumprimento do ANPP.

No tópico anterior, foram expostas duas correntes a respeito do tema, sendo uma a respeito da possibilidade e outra a respeito da impossibilidade. O Ministério Público de Santa Catarina se filia à primeira corrente (CCR MPSC, 2021), baseando-se no posicionamento do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG) e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM):

> ENUNCIADO 27 (ART. 28-A, § 10) Havendo descumprimento dos termos do acordo, a denúncia a ser oferecida poderá utilizar como suporte probatório a confissão formal e circunstanciada do investigado (prestada voluntariamente na celebração do acordo) (CNPG, GNCCRIM 2020, p. 8).

O posicionamento de todos os participantes da pesquisa vai ao encontro dessa linha de raciocínio, tendo o Promotor de Justiça 1 ressaltado que a legislação prevê a confissão como condição objetiva para a celebração do ANPP – o que também foi destacado pelo Promotor de Justiça 2 –, sendo que não há qualquer obrigatoriedade de aceitação do acordo pelo investigado, tratando-se de "cláusula proporcional ao benefício de sequer ser processado criminalmente".

Ademais, o Promotor de Justiça 3 esclareceu que há previsão expressa de cláusula nesse sentido nos acordos de não persecução penal celebrados na Promotoria de Justiça na qual é titular, de modo que o investigado

aceita o acordo tendo plena ciência da possibilidade de a confissão ser posteriormente utilizada em caso de descumprimento.

Importante mencionar que a posição defendida pelos participantes é a mesma orientada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado Rio Grande do Sul por meio do Provimento nº 01/2020, o qual explicita, em seu artigo 9º, § 3º, que, "na denúncia oferecida, poder-se-á utilizar, como suporte probatório, a confissão formal e circunstancial levada a efeito pelo investigado por ocasião da realização do acordo [...]" (PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

A respeito da oferta do acordo de não persecução penal aos casos de homicídio culposo praticado no trânsito, houve divergências entre as respostas, de modo que o Promotor de Justiça 1 referiu que, via de regra, o ANPP é cabível nesses casos, porém sempre mediante a reparação dos danos à família da vítima. Entretanto, destacou que, em determinadas situações, considerando as circunstâncias e as próprias condições pessoais do investigado, o acordo não se mostra cabível em relação a tal delito.

No mesmo sentido, o Promotor de Justiça 2 afirmou ser cabível, porém dependendo de "análise caso a caso", sendo necessário atentar-se para:

> A conduta do agente no caso concreto, como, por exemplo, se permaneceu no local do fato, prestou/chamou socorro, colaborou com a investigação, a postura do agente diante do fato que teve consequências gravíssimas e no trânsito, além de considerar se houve a reparação dos danos na esfera cível (consultando-se a família da vítima).

De modo diverso, o Promotor de Justiça 3 afirmou ser impossível a oferta do ANPP nessas situações, afirmando que "a perda de uma vida impede concluir que o benefício, nos termos da lei, seria necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime" e ressaltando que o acordo em questão se trata de uma faculdade do Ministério Público. Acrescentou, ainda, que "a relevância da vida como bem jurídico máximo tutelado pela normal penal impede o benefício".

A posição dos Promotores de Justiça 1 e 2 também é defendida pelo doutrinador Renato Brasileiro, além dos órgãos ministeriais de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Goiás, por exemplo.

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG) e o Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM) assentam posição no mesmo sentido:

> ENUNCIADO 23 (ART. 28-A, § 2º) É cabível o acordo de não persecução penal nos crimes culposos com resultado violento, uma vez que nos delitos desta natureza a conduta consiste na violação de um dever de cuidado objetivo por negligência, imperícia ou imprudência, cujo resultado é involuntário, não desejado e nem aceito pela agente, apesar de previsível (CNPG, GNCCRIM 2020, p. 7).)

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do Ministério Público do Paraná (2021) apoia corrente diversa, que vai ao encontro da opinião do Promotor de Justiça 3, ressaltando que a gravidade do crime de homicídio culposo não comporta a celebração do acordo de não persecução penal, pois não estariam presentes os intuitos de prevenção e reprovação do delito, consistentes nos critérios da necessidade e da suficiência, conforme exigido pelo mesmo dispositivo legal supramencionado.

Por fim, antes de tratar do posicionamento dos Promotores de Justiça que responderam à pesquisa e dos órgãos relacionados aos Ministérios Públicos de diferentes Estados elencados abaixo em relação ao cabimento de ANPP nos casos de injúria racial, faz-se importante mencionar que os dados em questão foram coletados em data anterior à decisão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal no Recurso Ordinário no Habeas Corpus nº 222.599/SC, de relatoria do Ministro Edson Fachin e julgado em 7 de fevereiro de 2023, a qual foi mencionada ao final do tópico 2 do presente artigo.

Dito isso, o posicionamento entre os Promotores de Justiça quanto a esse assunto foi uníssono, sendo que todos concordam com a possibilidade de ser ofertado o acordo nesses casos, desde que haja o preenchimento dos demais requisitos e a reparação dos danos à vítima. Nesse sentido, o Promotor de Justiça 3 destacou que, considerando a relevância do bem jurídico tutelado por esse tipo penal, as obrigações a serem cumpridas pelo investigado devem ser fixadas de modo mais severo.

Divergindo do posicionamento dos participantes da pesquisa, a Procuradoria-Geral de Justiça e a Corregedoria-Geral de Justiça do Ministério

Público do Estado do Piauí (2020, não paginado) elaboraram recomendação orientando os membros do Ministério Público do Piauí no seguinte sentido:

> RECOMENDAM aos membros do Ministério Público do Estado do Piauí, como diretriz de política criminal da Instituição, que se abstenham de aplicar qualquer instrumento consensual, a exemplo da transação penal, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução penal, em procedimentos judiciais criminais e em procedimentos investigatórios criminais que versem sobre crimes de racismo, compreendidos aqueles tipificados na Lei 7.716/89 e no art. 140, § 3º, do Código Penal, uma vez que desproporcionais e incompatíveis com infração penal dessa natureza, violadora de valores sociais, humanitários e igualitários.

Do mesmo modo, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos do Ministério Público do Paraná (2021, não paginado), por meio da Nota Técnica 01/2021, esclareceu que, embora o texto legal do artigo 28-A, *caput*, do Código de Processo Penal permita, em tese, a aplicação do acordo de não persecução penal aos crimes raciais, considerando que as penas mínimas não ultrapassam o limite de quatro anos, os Ministérios Públicos dos Estados de Pernambuco, Acre e São Paulo têm se manifestado pela inaplicabilidade do instituto a tais casos, posicionamento ao qual o CAOPJDH se filiou, orientando os Promotores de Justiça a atuarem nesse sentido, ressaltando que a aplicação do ANPP nessas situações seria "desproporcional por insuficiência protetiva".

De acordo com o Conselho de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal do Ministério Público do Estado da Bahia, o delito de injúria racial é passível de ANPP, contudo sua oferta deve ser revestida de certas particularidades:

> Enunciado n. 27 – No tocante aos crimes de racismo (inclusive injúria racial), o acordo de não persecução penal proposto pelo Ministério Público deve conter medidas (cláusulas mínimas) que levem em consideração o grau de censura constitucional atribuída ao racismo, prevendo condições adequadas e suficientes para a reprovação e prevenção desse tipo de delito. Para tanto, além das condições subjetivas previstas no caput do art. 28-A do CPP, o promotor de justiça deverá, para aferir a necessidade e suficiência do acordo, levar em consideração, dentre outros

> elementos: I - a repercussão pública do crime; II - o meio utilizado para sua prática; III - os efeitos morais e materiais do crime para a vítima. (aprovação unânime em 01.06.2022).

Conforme se pode perceber, embora haja pontos de convergência entre o posicionamento dos Ministérios Públicos – e de seus órgãos apoiadores – de diferentes estados e dos Promotores de Justiça atuantes na área criminal do Ministério Público de Erechim/RS, onde foi aplicada a pesquisa de campo, existem divergências consideráveis em relação à aplicação prática do ANPP entre estados diferentes e até mesmo entre Promotorias de Justiça diferentes em uma mesma localidade, de modo que cada promotor e cada estado atua de modo diverso.

Tal situação possui um aspecto negativo, uma vez que, considerando as diferentes interpretações que um mesmo caso concreto pode gerar, corre-se o risco de ser promovida uma certa insegurança jurídica em relação à aplicação do acordo de não persecução penal, porém também há um ponto positivo de grande relevância quanto a tal situação, uma vez que opiniões e formas de trabalhar diversas geram questionamentos e enriquecem o debate, proporcionando, consequentemente, a evolução do tema, o que é essencial.

CONCLUSÃO

A insuficiência do modelo clássico de prestação jurisdicional para a efetiva solução das demandas judiciais fez com que surgissem diversos meios alternativos de solução de conflitos e de resolução consensual das demandas penais, entre eles, o acordo de não persecução penal, introduzido no Código de Processo Penal, em seu artigo 28-A, pelo Pacote Anticrime – Lei nº 13.964/19.

O referido instituto se trata de temática extremamente recente, razão pela qual, desde a publicação do referido texto legal, surgiram inúmeros debates a seu respeito, sendo que já há entendimentos jurisprudenciais em relação a algumas das questões controvertidas, porém diversos aspectos referentes ao acordo continuam sendo debatidos atualmente.

Conforme demonstrado ao longo do artigo, temáticas como a possibilidade de oferta de ANPP a indiciados por crimes militares, por crimes

culposos com resultado violento ou pelo delito de injúria racial, bem como de utilização da confissão do investigado como meio de prova em eventual processo criminal ensejam posicionamentos divergentes de doutrinadores, tribunais e de operadores do Direito.

Com base nesse contexto, e com a intenção de se compreender de que modo o acordo de não persecução penal está sendo aplicado na prática diária das Promotorias de Justiça Criminais de Erechim/RS, foi realizada uma pesquisa de campo, pela qual se constatou que os posicionamentos dos participantes da pesquisa oscilaram entre concordar e discordar entre si, sendo que, apesar de ter se percebido que a base de atuação é a mesma, cada Promotor de Justiça tem suas particularidades, desde a forma de realização do procedimento referente ao ANPP até sua aplicação ou não a casos revestidos de maior polêmica, como o homicídio culposo de trânsito.

Ademais, também se constatou, por pesquisa bibliográfica, que o posicionamento dos Ministérios Públicos e seus órgãos apoiadores de outros estados, como Santa Catarina, Paraná e Bahia, também encontra pontos de convergência e divergência entre si, o que demonstra a necessidade de se compreender melhor e comparar as diferentes formas de pensar que se apresentam por todo o país, bem como as consequências e os resultados ensejados por cada posicionamento, a fim de que, no futuro, as questões controvertidas sejam pacificadas e o ANPP possa alcançar o potencial pleno de eficácia que se almeja.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Brasil não pode continuar banalizando crimes de trânsito, afirma Contarato. **Senado Notícias,** Brasília, 1º jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/01/brasil-nao-pode-continuar-banalizando-crimes-de-transito-afirma-contarato>. Acesso em: 15 out. 2022.

ARAÚJO, Brena Diniz. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará,** Fortaleza, ano 13, nº 2, p. 135-152, ago./dez. 2021.

BELENS, Guilherme Vieira. O ANPP e sua celebração em crimes culposos com resultado violento. **Jus,** Piauí, 13 mai. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97811/o-anpp-e-sua-celebracao-em-crimes-culposos-com-resultado-violento>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Ordinário no Habeas Corpus nº 222.599/SC.** Recorrente: Dany Phillippi de Aguiar. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de julgamento: 07/02/2023. Data de publicação: DJe 23/03/2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766490810>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus 232.254/PE.** Pacientes: Marcos Alves da Silva Borges e Rafael Paz de Moura. Coator: Superior Tribunal Militar. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de julgamento: 29/04/2024. Data de publicação: DJe 08/05/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1948350/RS.** Agravante: Genilson Couto da Silva. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador convocado do TJDFT). Data de julgamento: 09/11/2021. Data de publicação: DJe 17/11/2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102136666&dt_publicacao=17/11/2021>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Habeas Corpus nº 7000107-63.2022.7.00.0000.** Pacientes: Angelo Gabriel Souto Rodrigues, Jederson Barreto Gonçalves, Pedro Henrique Recchi Soares. Impetrado: Juiz Federal Substituto da Justiça Militar da 2ª Auditoria da 3ª CJM – Justiça Militar da União – Bagé. Relatora: Ministra Dra. Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha. Data de julgamento: 07/04/2022. Data de publicação: 03/05/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stm/1486774317/inteiro-teor-1486774323>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário com Agravo 1.387.543/PR.** Recorrentes: Marcelo de Oliveira Charles, Rodrigo Figueiredo Colombo. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de julgamento: 21/06/2022. Data de publicação: DJe 23/06/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351939449&ext=.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 206.660/SC.** Agravantes: Felipe da Rocha Meireles, Deomar do Prado Gonçalves de Candido. Agravado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 06/03/2023. Data de publicação: DJe 31/03/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1347089/false>. Acesso em: 23 out. 2022.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. 4ª ed. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal:** à luz da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Salvador: JusPODIVM, 2022.

CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. Algumas questões sobre a confissão no Acordo de Não Persecução Penal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro,** Rio de Janeiro, nº 78, p. 247-261, out./dez. 2020. Disponível em: <mprj.mp.br/documents/20184/2026467/Sandro_Carvalho_Lobato_de_Carvalho.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CRIMINAL E DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Acordo de não persecução penal**: Perguntas e Respostas. Ministério Público de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/01/MPSC-Perguntas-e-respostas.-ANPP.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS CRIMINAIS, DO JÚRI E DE EXECUÇÕES PENAIS. **Material de Apoio**: ANPP e Homicídio Culposo. Ministério Público do Paraná, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ANPP_e_Homicidio_Culposo_-_enunciados_-_recomendacoes_-_doutrina_e_jurisprudencia.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. **Nota técnica nº 01/2021.** Ministério

Público do Paraná, Curitiba, 2021. Não Paginado. Disponível em: <https://mppr.mp.br/>. Acesso em: 22 out. 2022.

CONSELHO DE PROCURADORES E PROMOTORES DE JUSTIÇA DA ÁREA CRIMINAL. **Enunciado nº 27.** Ministério Público do Estado da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/area/criminal/2022/enunciados-aprovados-20220831.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO; GRUPO NACIONAL DE COORDENADORES DE CENTRO DE APOIO CRIMINAL. **Enunciado nº 23 (ART. 28-A, § 2º).** Ministério Público dos Estados e da União, Salvador, 2020. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2020/01/24/15_20_31_823_Enunciados_pacote_anticrime_GNCCRIM_CNPG.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

DANTAS, João Victor Barros. **A Inconstitucionalidade do Acordo de Não Persecução Penal nos Crimes de Racismo e Injúria Racial no Brasil.** Fortaleza, 2021. Dissertação (Bacharel em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Departamento de Direito Público. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62983/1/2021_tcc_jvbdantas.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

FERREIRA, Júlia Romanini. **O acordo de não persecução penal e sua aplicabilidade nos crimes culposos.** Curitiba, 2021. Dissertação (Bacharel em Direito) – Centro Universitário Curitiba, Faculdade de Direito de Curitiba. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/13273>. Acesso em: 5 out. 2022.

MOTTA, Ludmilla de Carvalho. Acordo de Não Persecução Penal e absprache: análise comparativa da justiça penal negocial no processo penal brasileiro e germânico. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro,** Rio de Janeiro, nº 77, p. 161-194, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Ludmilla_de_Carvalho_Mota.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. 19ª ed. **Curso de Direito Processual Penal**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644568/>. Acesso em: 9 out. 2022.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA; CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Recomendação conjunta PGJ/CGMP-PI nº 04/2020.** Ministério Público do Estado do Piauí, Teresina, 2020. Não Paginado. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/01/Recomendacao-conjunta-PGJ-e-Corregedoria-04-2020-crimes-nao-passiveis-de-ANPP.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Provimento nº 01/2020.** Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Não Paginado. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/13533/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

SCHOSSLER, Giovana Beatriz; PRESSER, Jonatan Tobias. O Acordo de não Persecução Penal e sua Aplicabilidade no Âmbito do Poder Judiciário a Partir da Vigência da Lei 13.964/19. **Revista ANNEP de Direito Processual,** Salvador, nº 1, vol. 2, p. 84-103, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/89>. Acesso em: 8 out. 2022.

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA FORMAÇÃO DE PRECEDENTES PERANTE AS CORTES SUPERIORES

THE STATE PUBLIC PROSECUTION SERVICE AND THE FORMATION OF PRECEDENTS BEFORE THE NATIONAL HIGH COURTS

Gabriela Carvalho de Barros Galvão
Assessora de Procuradoria de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Atuou na Procuradoria de Recursos e no Escritório de Representação do MPRS em Brasília. Foi Assessora da Presidência do Conselho Nacional do Procuradores de Justiça no mandato 2020-2021. Pós-graduada em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
E-mail: ggalvao@mprs.mp.br

Recebido em: 27/05/2025 | Aprovado em: 01/08/2025

Resumo: O artigo trata da atuação do Ministério Público estadual perante as Cortes Superiores, com ênfase em sua legitimidade e no papel desempenhado na formação e consolidação dos precedentes obrigatórios. Analisa-se a evolução legislativa e jurisprudencial, com destaque para o Código de Processo Civil de 2015, e a atuação do órgão ministerial como parte e *amicus curiae* em temas de alta relevância. Evidencia-se que a intervenção ministerial favorece a uniformização da jurisprudência, a segurança jurídica e a efetivação dos valores constitucionais.

Palavras-chave: Ministério Público estadual; Cortes Superiores; precedentes obrigatórios; uniformização da jurisprudência; segurança jurídica.

***Abstract**: The article addresses the role of the State Public Prosecution Service before the national High Courts, with emphasis on its legitimacy and its contribution to the development and consolidation of binding precedents. It analyzes the legislative and jurisprudential evolution, with particular attention to the 2015 Code of Civil Procedure, and the participation of the prosecutorial body as both a party and amicus curiae in matters of significant relevance. The study highlights that such*

institutional intervention promotes the uniformity of case law, legal certainty, and the realization of constitutional values.

***Keywords**: State Public Prosecution Service; High Courts; binding precedents; standing; legal certainty.*

Sumário: Introdução. 1. O Sistema Brasileiro de Precedentes no contexto do CPC de 2015. 2. A atuação do Ministério Público estadual perante as Cortes Superiores. 2.1. Legitimidade da atuação do MP estadual nas Cortes Superiores. 2.2 A atuação processual do Ministério Público como parte nas Cortes Superiores para a formação e defesa de precedentes. 2.3. A atuação do Ministério Público como *amicus curiae* nas Cortes Superiores. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O sistema jurídico brasileiro passou, nas últimas décadas, por profundas transformações, especialmente no que se refere à valorização dos precedentes judiciais e ao fortalecimento da atuação das Cortes Superiores. A consolidação de um modelo pautado pela estabilidade, integridade e coerência das decisões reflete não apenas a busca por eficiência, mas a efetivação dos direitos e garantias constitucionais. Nesse cenário, o Código de Processo Civil de 2015 representou um marco ao institucionalizar o dever de observância aos precedentes qualificados, reforçando a necessidade de uniformidade e previsibilidade na aplicação do Direito.

Essa evolução impactou diretamente o Ministério Público, cuja atuação, tradicionalmente restrita à fiscalização da lei, ampliou-se para a formação e defesa ativa de precedentes. Superando antigos entendimentos restritivos, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça reconheceram a legitimidade dos Ministérios Públicos estaduais para atuar diretamente nas instâncias superiores, como expressão de sua autonomia funcional e do princípio federativo.

Apesar dos avanços, persiste, em parte do Judiciário, o desrespeito ao sistema de precedentes, comprometendo a segurança jurídica e a isonomia. Nesse contexto, a atuação proativa do Ministério Público estadual é essencial, seja como parte, fiscal da ordem jurídica ou *amicus curiae*, valendo-se de instrumentos como a reclamação e o incidente de assunção de competência para garantir a correta aplicação da jurisprudência consolidada.

O presente artigo analisa, à luz da Constituição Federal e do CPC/2015, a atuação do Ministério Público estadual perante as Cortes Superiores, destacando sua legitimidade, seus instrumentos de intervenção e sua contribuição para a consolidação do sistema de precedentes, com enfoque na promoção da segurança jurídica, da isonomia e da unidade do Direito.

1. O SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES NO CONTEXTO DO CPC DE 2015

Embora inserido em um contexto jurídico de forte influência do modelo romano-germânico, o Código de Processo Civil de 1973 já contemplava mecanismos voltados à uniformização da jurisprudência e à racionalização da atividade jurisdicional, como o julgamento por amostragem de causas idênticas (artigo 479) e a prerrogativa do relator de negar seguimento a recursos contrários à jurisprudência pacífica (artigo 557).

No plano constitucional, as Leis nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999 reforçaram a função estabilizadora do Supremo Tribunal Federal ao atribuírem eficácia vinculante às decisões proferidas no controle concentrado de constitucionalidade. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 45/2004 introduziu a repercussão geral, conferindo maior racionalidade ao sistema recursal e fortalecendo o papel nomofilácico da Corte.

Esses institutos, ainda que pontuais em sua origem, contribuíram decisivamente para o surgimento e consolidação de um verdadeiro sistema de precedentes obrigatórios com o advento do Código de Processo Civil de 2015. Inspirado nas premissas do *common law*, o novo diploma estruturou um microssistema normativo voltado à formação, respeito e aplicação de precedentes qualificados, assentando os princípios da coerência, integridade e estabilidade jurisprudencial, bem como a obrigatoriedade de observância de determinados entendimentos firmados pelas instâncias superiores, nos moldes do artigo 927 do CPC.

Mesmo antes da positivação expressa, a jurisprudência e as súmulas já exerciam influência sobre os órgãos jurisdicionais, ainda que não

vinculantes. Nessas hipóteses, admitia-se o afastamento do entendimento consolidado mediante fundamentação adequada, seja pela diferenciação do caso concreto (*distinguishing*), seja pela superação do precedente (*overruling*).

Observa-se, assim, uma transformação paradigmática no direito processual civil brasileiro, com a elevação dos precedentes judiciais a uma posição estruturante na interpretação e aplicação do Direito, em uma aproximação entre as tradições romano-germânica e anglo-americana.

A consolidação da cultura do precedente se ancora, essencialmente, em dois grandes fundamentos: a isonomia e a segurança jurídica. A isonomia pressupõe que todos sejam tratados igualmente pela jurisprudência, e não apenas pela lei; enquanto a segurança jurídica exige previsibilidade nas decisões judiciais, permitindo que os jurisdicionados possam orientar sua conduta de acordo com entendimentos já firmados pelos tribunais.

Nesse contexto, os artigos 926 e 927 formalizaram o dever de os tribunais manterem sua jurisprudência estável, íntegra e coerente, além de atribuírem caráter vinculante a determinadas decisões judiciais. O artigo 926, em especial, prevê que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la consistente, de modo a garantir a isonomia e a segurança jurídica.

Nesse aspecto, Luiz Guilherme Marinoni[1] propõe uma releitura do artigo 926, "*adequando seus termos ao que ele realmente propõe, independentemente da terminologia utilizada pelo legislador. Sabidamente é este o papel da doutrina. Assim, quando no caput há menção à 'jurisprudência', leia-se precedentes*". Isso porque, segundo o autor, há distinções relevantes entre decisão, jurisprudência e precedentes: a decisão é elemento da jurisprudência, compreendida como o conjunto de decisões reiteradas de um tribunal; a jurisprudência, por sua vez, apenas indica tendências interpretativas, sem caráter vinculante. Já os precedentes possuem força

1 MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 811. Decisão não se confunde com jurisprudência, pois esta é conceituada, geralmente, como o conjunto de decisões reiteradas de um mesmo tribunal. Logo, decisão é elemento do conceito de jurisprudência. Na mesma medida, jurisprudência não se confunde com precedentes porque a jurisprudência não vincula, apenas indica qual a orientação que o tribunal tendencialmente irá adotar segundo as boas razões, mais ou menos estáveis, das decisões anteriores que compõem a sua jurisprudência. Igualmente, nem toda decisão formará um precedente, quer porque não formam precedentes as decisões que se limitam a aplicar uma lei sem aportar conteúdo normativo relevante, quer porque se limitam a aplicar um precedente já existente.

normativa e não se confundem com simples decisões que apenas aplicam a lei ou reproduzem entendimentos já consolidados.

Daniel Mitidiero[2], por sua vez, interpreta o artigo 926 do Código de Processo Civil como imposição às Cortes Supremas para a promoção da unidade do Direito, e não apenas para a formação de uma jurisprudência íntegra e coerente. Para o autor, a busca pela unidade jurídica envolve a consolidação de decisões que sejam replicáveis para a solução de casos futuros, assegurando a segurança jurídica como condição para a promoção da liberdade e da igualdade, nos termos dos artigos 1º e 5º da Constituição Federal e dos artigos 8º, 489, § 1º, 926 e 927 do CPC. Tal unidade demanda a construção de vínculos de hierarquização e coerência entre as fontes normativas, de modo a universalizar os resultados interpretativos no sistema jurídico.

O autor destaca, ainda, que o artigo 926 instituiu o *stare decisis* horizontal, obrigando o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça a respeitarem seus próprios precedentes, enquanto os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça devem observar a jurisprudência oriunda do IRDR e do IAC. Complementarmente, o artigo 927 consagra o *stare decisis* vertical, reforçando a necessidade de que o Poder Judiciário atue como unidade coesa, garantindo uniformidade e previsibilidade às decisões judiciais.

Contudo, essa unidade interpretativa não implica a supressão da independência funcional dos magistrados, que devem atuar dentro dos limites da legalidade, da coerência e da integridade do sistema jurídico. A observância dos precedentes qualificados não esvazia a liberdade de convicção fundada e responsável, mas oferece parâmetros objetivos que fortalecem a isonomia, a previsibilidade e a segurança jurídica.

No modelo contemporâneo de litigância, a previsibilidade tornou-se uma exigência normativa. A função dos precedentes obrigatórios é conferir estabilidade e coesão ao sistema jurídico, consolidando a jurisprudência como verdadeira fonte do Direito. A segurança jurídica, enquanto valor fundamental assegurado pela Constituição Federal, exige não apenas leis claras, mas também a aplicação uniforme dos precedentes qualificados,

2 MITIDIERO, Daniel. A tutela dos direitos e a sua unidade: hierarquia, coerência e universabilidade dos precedentes. **Revista Brasileira da Advocacia** | vol. 3/2016 | p. 161 - 170 | Out - Dez / 2016 | DTR\2016\24816.

reforçando o papel das Cortes Superiores como guardiãs da unidade do sistema e a atuação dos demais sujeitos do processo, como o Ministério Público, na formação, observância e crítica dos precedentes.

Assim, um dos principais objetivos do sistema de precedentes é assegurar a segurança jurídica por meio da estabilidade, integridade e coerência das decisões judiciais.

Conforme bem destacou o Ministro Herman Benjamin, ao julgar o Recurso Especial nº 1.767.789/PR[3], a estabilidade, integralidade e coerência da jurisprudência das Cortes Superiores não apenas orientam tribunais e magistrados, mas também promovem a indispensável segurança jurídica aos jurisdicionados, sendo a previsibilidade das decisões fator essencial de estabilidade social.

O Código de Processo Civil de 2015, influenciado pela constitucionalização do Direito e pelas práticas do sistema anglo-saxônico, instituiu mecanismos processuais destinados à formação de precedentes obrigatórios, visando à uniformidade, estabilidade e previsibilidade das decisões judiciais. Dentre esses instrumentos, destacam-se o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), o Incidente de Assunção de Competência (IAC) e o julgamento de recursos repetitivos, que integram o microssistema de formação e aplicação de precedentes obrigatórios.

Conforme ensina Fredie Didier[4],

> O microssistema de formação e aplicação de precedentes obrigatórios é formado pelo IRDR, pelos recursos repetitivos e, ainda, pelo incidente de assunção de competência. A formação de precedentes é o objetivo desse microssistema. Formado o precedente obrigatório, tanto no incidente de assunção de competência como no julgamento de casos repetitivos, os juízos e tribunais devem observá-lo, proferindo julgamento de improcedência liminar (art. 332, II e III, CPC), dispensando a remessa necessária (art. 496, §4º, II e III, CPC), autorizando a tutela provisória de evidência (art. 311, II, CPC), e conferindo-se ao relator o poder de

3 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1.767.789/PR**, rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, j. 08 jun. 2022, DJe 01 jul. 2022.

4 DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e *querela nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal. 14 ed. reform. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 675.

> decidir monocraticamente (art. 932, IV, b e c, V, b e c; art. 955, parágrafo único, II, CPC).
>
> (...)
>
> O microssistema de formação concentrada de precedentes obrigatórios contém normas que determinam a ampliação da cognição e da participação, qualificando o debate para a formação do precedente, a fundamentação reforçada e a ampla publicidade. Essas normas compõe o núcleo desse microssistema.

O Ministério Público estadual, enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado, exerce papel de indiscutível relevância no fortalecimento do sistema de precedentes obrigatórios no ordenamento jurídico brasileiro. Sua atuação nesse campo ocorre por diversas vias, seja como parte, como fiscal da ordem jurídica (*custos iuris*) ou como *amicus curiae*, sempre com o compromisso de zelar pela coerência, integridade e estabilidade das decisões judiciais. Por meio dessas diferentes formas de intervenção processual, o Ministério Público contribui de maneira qualificada para que o processo de formação e aplicação dos precedentes se dê em consonância com os valores constitucionais e com as exigências de justiça material e segurança jurídica.

Além disso, o Ministério Público estadual tem assumido um protagonismo crescente na identificação de demandas de natureza repetitiva ou que envolvam questões jurídicas de grande repercussão social, desempenhando papel fundamental na propositura e no acompanhamento de instrumentos como o Incidente de Assunção de Competência (IAC) e recursos repetitivos. Sua atuação ultrapassa a mera provocação dos tribunais, posicionando-se como verdadeiro articulador institucional entre os diversos atores do sistema de justiça, fomentando um debate técnico qualificado e democrático, voltado à construção participativa de precedentes obrigatórios.

Diante do exposto, verifica-se que a consolidação do sistema de precedentes obrigatórios no Brasil — reforçada pelo Código de Processo Civil de 2015 — representa um marco do processo civil contemporâneo, com impactos significativos sobre a prática forense e a cultura jurídica nacional. A previsibilidade, a isonomia e a segurança jurídica, pilares desse modelo, deixaram de ser apenas valores ideais para se tornarem

comandos normativos exigíveis, cuja efetividade depende do engajamento institucional de todos os agentes do sistema de justiça. Nesse cenário, o Ministério Público estadual afirma-se como agente indispensável à efetivação do sistema de precedentes, não apenas em sua atuação como parte ou fiscal da lei, mas também como colaborador institucional qualificado na construção e na fiscalização da observância dos precedentes jurisprudenciais.

No capítulo seguinte, será aprofundada a análise da atuação do Ministério Público estadual perante as Cortes Superiores, com enfoque em sua legitimidade para interpor recursos, apresentar memoriais, realizar sustentações orais e propor medidas no âmbito do STF e do STJ, examinando-se, ainda, as transformações jurisprudenciais que consolidaram sua autonomia institucional nas instâncias extraordinárias.

2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PERANTE AS CORTES SUPERIORES

2.1. Legitimidade da atuação do MP estadual nas Cortes Superiores

Até a pacificação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da legitimidade ativa dos Ministérios Públicos estaduais para atuarem diretamente nas Cortes Superiores, foi necessário um longo e árduo percurso interpretativo, marcado por uma lenta evolução jurisprudencial. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha promovido uma profunda reformulação no papel do Ministério Público, conferindo-lhe autonomia institucional e funções essenciais à justiça, tal reconhecimento demorou a ser efetivamente assimilado pelas instâncias superiores do Judiciário.

Durante muitos anos, prevaleceu no STF o entendimento de que apenas o Procurador-Geral da República teria legitimidade para interpor recursos perante a Suprema Corte, inclusive em casos originados da atuação de Ministérios Públicos estaduais. Essa concepção derivava da ideia de unidade institucional do Ministério Público, segundo a qual os

ramos federal e estadual formariam um corpo único, sujeito a uma chefia centralizada.

Um exemplo representativo desse posicionamento é o julgamento do Recurso Extraordinário nº 262.178/DF[5], em que o Ministro Sepúlveda Pertence, relator, assentou que a legitimação do MP estadual e MPDFT

> (...) para recorrer ao Supremo Tribunal é adstrita ao recurso extraordinário das decisões de primeiro ou segundo grau das respectivas Justiças locais, não para interpor recurso ordinário ou extraordinário das decisões do STJ para o Supremo Tribunal.

Essa concepção, no entanto, começou a ser superada após decisões paradigmáticas que reconheceram a autonomia orgânica e funcional dos Ministérios Públicos estaduais. Entre essas decisões, a Reclamação nº 7.358/SP[6] assumiu papel central ao firmar o entendimento do Plenário do STF, por maioria de votos, no sentido da legitimidade do Ministério Público estadual para ajuizar reclamação diretamente perante a Corte Suprema. No voto condutor do Ministro Celso de Mello, destacou-se que exigir a intervenção do Procurador-Geral da República para atuação do MP estadual representaria afronta à sua autonomia institucional, assegurada pelo artigo 128, § 1º, da Constituição Federal. O entendimento foi sedimentado no sentido de que o Ministério Público estadual tem legitimidade própria para atuar como parte, inclusive nas instâncias extraordinárias, quando o processo estiver relacionado a suas atribuições institucionais.

Conforme o voto do Ministro Celso de Melo[7]:

> (...) o Ministério Público estadual dispõe, ele próprio, de legitimidade para ajuizar reclamação, em sede originária, perante o Supremo Tribunal Federal, quando atua no

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 262.178/DF**, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 24 nov. 2000.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 7.358/SP**, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJE 3 jun. 2011.

7 RECLAMAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. INICIAL RATIFICADA PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA DO ART. 127 DA LEP POR ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL ESTADUAL. VIOLAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 9. PROCEDÊNCIA. 1. Inicialmente, entendo que o Ministério Público do Estado de São Paulo não possui legitimidade para propor originariamente Reclamação perante esta Corte, já que "incumbe ao Procurador-Geral da República exercer as funções do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 46 da Lei Complementar 75/93" (Rcl 4453 MC-AgR-AgR / SE, de minha relatoria, DJe 059, 26.03.2009). 2. Entretanto, a ilegitimidade ativa foi corrigida pelo Procurador-Geral da República, que ratificou a petição inicial e assumiu a iniciativa da demanda. 3. Entendimento original da relatora foi superado, por maioria de votos, para reconhecer a legitimidade ativa autônoma do Ministério Púbico Estadual para propor reclamação. (...)
(Rcl 7358, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2011, DJe-106 DIVULG 02-06-2011 PUBLIC 03-06-2011 EMENT VOL-02536-01 PP-00022 RTJ VOL-00223-01 PP-00261)

> desempenho de suas prerrogativas institucionais e no âmbito de processos cuja natureza justifique a sua formal participação, quer como órgão agente, quer como órgão interveniente.
>
> Não tem sentido, por implicar ofensa manifesta à autonomia institucional do Ministério Público dos Estados-membros, exigir-se que a sua atuação processual se faça por intermédio do Senhor Procurador-Geral da República, que não dispõe de poder de ingerência na esfera orgânica do "Parquet" estadual, pois lhe incumbe, unicamente, por expressa definição constitucional (CF, art. 128, parágrafo 1º), a Chefia do Ministério Público da União.

Ao tratar da temática e abordar esse julgado, Emerson Garcia[8] pondera que:

> (...) diversamente ao que se verifica em relação ao Poder Judiciário, caracterizado por uma unidade verticalizada, em que órgãos superiores têm pode de mando sobre órgãos inferiores, o Ministério Público Brasileiro é caracterizado por uma unidade horizontalizada, em que o MPU e Ministérios Públicos dos Estados não mantém qualquer relação entre si, cada qual exercendo, nos limites estabelecidos pela ordem jurídica, as atribuições que lhes foram outorgadas.

Essa linha interpretativa foi definitivamente consolidada em 2012, no julgamento da questão de ordem suscitada pelo Procurador-Geral da República no Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, com repercussão geral reconhecida, que tratava do poder de investigação do Ministério Público. Por ampla maioria (10 votos a 1), o Plenário do Supremo Tribunal Federal afirmou a legitimidade do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais para realizar sustentação oral perante a Suprema Corte, vencido o Ministro Dias Toffoli. Na ocasião, sob a presidência do Ministro Ayres Britto, reconheceu-se o direito dos Ministérios Públicos estaduais de atuarem plenamente em todas as instâncias judiciais, inclusive no STF e no STJ, como expressão de sua autonomia funcional e do princípio federativo.

No julgamento do Tema 946 da repercussão geral, o Ministro Gilmar Mendes reafirmou a legitimidade ampla dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal para atuar em recursos, ações de impugnação e incidentes oriundos de processos de sua competência em trâmite no STF e no STJ, inclusive em sede de *habeas corpus*. Essa legitimidade abrange a

8 EMERSON, Garcia. A unidade do Ministério Público: essência, limites e relevância pragmática. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 44, p. 60, abr./jun. 2012.

interposição de recursos internos, como agravos, embargos de declaração e embargos de divergência, externos, como recurso ordinário e extraordinário e seus respectivos agravos, bem como a propositura de reclamações, mandados de segurança, *habeas corpus*, incidentes de resolução de demandas repetitivas, ações rescisórias e conflitos de competência, além da produção de razões nos meios de impugnação, tudo sem prejuízo da atuação da Procuradoria-Geral da República.

Na oportunidade, fixou-se a seguinte tese[9]:

> Os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal têm legitimidade para propor e atuar em recursos e meios de impugnação de decisões judiciais em trâmite no STF e no STJ, oriundos de processos de sua atribuição, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal[10].

A decisão teve origem em recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça que negara sua legitimidade para oferecer razões e interpor embargos de declaração em sede de *habeas corpus*. A Corte entendeu que o *Parquet* estadual atuava apenas como *custos legis*, razão pela qual suas manifestações não teriam legitimidade. O STF, contudo, reconheceu a violação aos dispositivos constitucionais que garantem a autonomia do Ministério Público estadual, determinando o retorno dos autos ao STJ para que considerasse as razões do MPRS no julgamento do *habeas corpus*. Ressalte-se, por fim, que o reconhecimento da legitimidade ativa dos Ministérios Públicos estaduais para atuar como parte nas instâncias extraordinárias não afasta a atuação do Ministério Público Federal como *custos iuris* perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça.

No âmbito do STJ, a Primeira Seção, no bojo do Recurso Especial nº 194.892/RJ[11], seguindo a evolução jurisprudencial do STF, reconheceu a

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 985.392/RS**, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJE 10 nov. 2017.

10 RE 985.392/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2017, DJe 10/11/2017.

11 PROCESSUAL CIVIL. AGRAVOS REGIMENTAIS. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE RECURSAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. RECESSO FORENSE. COMPROVAÇÃO POSTERIOR. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL (ARESP 137.141/SE). CONVERSÃO EM RECURSO ESPECIAL.
1. É sabido que esta Corte Superior de Justiça até aqui ampara a tese de que o Ministério Público Estadual não é parte legítima para atuar perante os Tribunais Superiores, uma vez que tal atividade estaria restrita ao Ministério Público Federal. 2. O Ministério Público dos Estados não está vinculado nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à Chefia do Ministério Público da União, o que lhe confere ampla possibilidade de postular, autonomamente, perante esta Corte Superior de Justiça. 3. Não permitir que o Ministério Público Estadual atue perante esta Corte Superior de Justiça significa: (a) vedar ao MP Estadual o acesso ao STF e ao STJ;

legitimidade do Ministério Público estadual para atuar na Corte Superior[12], independentemente da atuação da Procuradoria-Geral da República como *custos legis*.

Contudo, mesmo com a pacificação do tema perante a Primeira Seção do STJ, a Terceira Seção ainda mantinha posicionamento contrário à atuação ministerial estadual nas Cortes Superiores, por entender que, nas palavras da Ministra Laurita Vaz, "*nos termos do § 1º do art. 47 da Lei Complementar nº 75/93, somente a Subprocuradoria Geral da República pode oficiar perante os Tribunais Superiores*"[13].

Essa posição foi superada em decisão paradigmática proferida no AgRg nos EREsp nº 1.256.973/RS[14], em que a Terceira Seção, por maioria,

(b) criar espécie de subordinação hierárquica entre o MP Estadual e o MP Federal, onde ela é absolutamente inexistente; (c) cercear a autonomia do MP Estadual; e (d) violar o princípio federativo. 4. A atuação do Ministério Público Estadual perante o Superior Tribunal de Justiça não afasta a atuação do Ministério Público Federal, um agindo como parte e o outro como custos legis. 5. Recentemente, durante o julgamento da questão de ordem no Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, em que discutia a constitucionalidade da realização de procedimento investigatório criminal pelo Ministério Público, decidiu-se pela legitimidade do Ministério Público Estadual atuar perante a Suprema Corte. 6. Legitimidade do Ministério Público Estadual para atuar perante esta Corte Superior de Justiça, na qualidade de autor da ação, atribuindo efeitos prospectivos à decisão. (...)
(STJ – 1ª Seção, Recurso Especial n.º 194.892/RJ – 2012/0131554-7, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 24/10/2012, DJe de 26/10/2012)

12 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 194.892/RJ**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 24 out. 2012. DJe 26 out. 2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.

13 Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.256.973 – RS (2013/0416177-5). Relatora: Ministra Laurita Vaz. Decisão monocrática, Brasília, DF, 11 fev. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, 11 fev. 2014. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 06 abr. 2025.

14 AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE PARA RECORRER DENTRO DAS CORTES SUPERIORES (STF E STJ). DIREITO AO EXAURIMENTO DA VIA EXTRAORDINÁRIA (LATO SENSU) NAS AÇÕES PENAIS PROPOSTAS NA ORIGEM. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DO CONTRADITÓRIO (CF, ART. 5º, CAPUT E INCISO LV). SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INVIABILIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A ATUAÇÃO DE PARTE E DE CUSTOS IURIS. PRESTÍGIO AO PRINCÍPIO ACUSATÓRIO. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (PLENÁRIO, RCL-AGR n. 7.358/DF). TEMA DE RELEVO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. AGRAVO PROVIDO.
1. Os Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal possuem o direito de, por meio dos recursos próprios, desincumbir-se plenamente de suas atribuições constitucionais nos Tribunais Superiores, mantendo-se, ademais, preservados os princípios da igualdade e do contraditório (art. 5º, caput e inciso LV da CF), que alcançam ambas as partes da relação processual.
2. Sob diversa angulação, a que prestigia o princípio acusatório, não se admite que uma ação penal passe a caminhar, em grau de recurso extraordinário (lato sensu), movida por instituição que não é a parte autora da demanda, sendo direito do réu, por sua vez, continuar a ser acusado pelo seu acusador natural, ou seja, o órgão oriundo da mesma instituição que o processou na origem.
3. Quando se trata de recursos extraordinários (lato sensu), o Ministério Público Federal (pela Procuradoria-Geral ou pela Subprocuradoria-Geral da República) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ou o Ministério Público estadual (pela Procuradoria-Geral de Justiça) hão de ser vistos e tratados como órgãos distintos - como de fato o são - pertencentes a diferentes ramos do Ministério Público brasileiro, de sorte que não se aplicam, entre um e outro, os princípios da unidade e da indivisibilidade.
4. À objeção de que caberia ao Ministério Público Federal atuar é de lembrar que o Parquet federal atua, nessas hipóteses, na qualidade de custos iuris, visto que não foi essa instituição, e sim o Ministério Público da respectiva unidade da Federação, quem exercitou, ab initio, a ação penal condenatória e muito menos quem perseguiu, por meio do direito a impugnação, reforma ou anulação do acórdão contrário à lei ou à Constituição Federal.
4. O exaurimento da via especial e extraordinária, com os meios impugnativos próprios dessa fase recursal, não pode ser retirado dos membros do Parquet local, porquanto estão em jogo as legítimas atribuições constitucionais e legais outorgadas ao Ministério Público (CF, arts. 127 e 128), o que suplanta o argumento de que o disposto nos regimentos internos dos Tribunais Superiores (RISTF, art. 48, caput e parágrafo único, e RISTJ, art.

reconheceu a legitimidade do Ministério Público estadual para interpor embargos de divergência, alinhando-se ao entendimento já consolidado no STF e na Primeira Seção do próprio STJ.

O voto condutor da decisão, de lavra do Ministro Rogério Schietti Cruz, representa uma defesa enfática da autonomia funcional dos Ministérios Públicos estaduais e da necessidade de se respeitarem os princípios constitucionais do contraditório, da igualdade processual e do devido processo legal. O Ministro destacou que impedir o *Parquet* estadual de esgotar os meios recursais disponíveis em ações penais propostas por ele na origem seria admitir grave violação ao princípio acusatório, além de comprometer o direito das partes — em especial do réu — de manterem a coerência institucional da acusação ao longo de toda a persecução penal.

Em seu voto, o Ministro Schietti[15] enfatizou:

> (...)
>
> Sob diversa angulação, a que prestigia o princípio acusatório, não se admite que uma ação penal passe a caminhar, em grau de recurso extraordinário (lato sensu), movida por instituição que não é a parte autora da demanda, sendo direito do réu, por sua vez, continuar a ser acusado pelo seu acusador natural, ou seja, o órgão oriundo da mesma instituição que o processou na origem.
>
> À objeção de que caberia ao Ministério Público Federal atuar é de lembrar que o Parquet federal atua, nessas hipóteses, na qualidade de custos iuris, visto que não foi essa instituição, e sim o Ministério Público da respectiva unidade da Federação, quem exercitou, ab initio, a ação penal condenatória e muito menos quem perseguiu, por

61) impede a atuação dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal nesta Colenda Corte e no STF.
5. A propósito, a Suprema Corte já disciplinou o direito dos Ministérios Públicos e das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal serem intimados das decisões proferidas em processos físicos ou eletrônicos, por meio do art. 5º da Resolução-STF n.º 469/2011.
6. Dessa forma, não há sentido em se negar o reconhecimento do direito de atuação dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal perante esta Corte, se a interpretação conferida pelo STF, a partir de tema que assume, consoante as palavras do Ministro Celso de Mello, "indiscutível relevo jurídico-constitucional" (RCL-AGR n. 7.358) aponta na direção oposta, após evolução jurisprudencial acerca do tema.
7. Reconhecida a legitimidade recursal aos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, dá-se provimento ao Agravo Regimental interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul.
(AgRg nos EREsp n. 1.256.973/RS, relatora Ministra Laurita Vaz, relator para acórdão Ministro Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 27/8/2014, DJe de 6/11/2014.)

15 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial n. 1.256.973/RS. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Relator para o acórdão: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Terceira Seção. Julgado em: 27 ago. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, 6 nov. 2014.

> meio do direito a impugnação, reforma ou anulação do acórdão contrário à lei ou à Constituição Federal.
>
> (...)
>
> Assim, ao tempo em que desprestigia o Pacto Federativo (CF, art. 18), a concentração das demandas ministeriais de todo o país em um só órgão – por mais bem equipada seja a Subprocuradoria-Geral da República, tanto do ponto de vista de seus membros e servidores, como da estrutura física – não permite às coletividades locais, por meio de seus respectivos Ministérios Públicos, a devida explanação da demanda, com todos os detalhes inerentes às controvérsias jurídicas trazidas ao conhecimento dos Tribunais Superiores.

Com essa decisão, a Terceira Seção do STJ finalmente se alinhou à compreensão firmada no STF quanto à autonomia dos Ministérios Públicos estaduais para recorrer nas instâncias extraordinárias, assegurando-lhes plena legitimidade recursal sempre que estiverem atuando no âmbito de suas atribuições originárias. Trata-se de importante marco jurisprudencial em defesa da independência funcional dos ramos estaduais do Ministério Público, da efetividade do sistema acusatório e da preservação do modelo federativo adotado pela Constituição da República.

Por fim, não demorou muito para que a Corte Especial do STJ referendasse o entendimento da Primeira e Terceira Seção do STJ, no julgamento do EREsp 1236822/PR[16].

Ainda que a legitimidade dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal para atuar nas Cortes Superiores esteja pacificada pela jurisprudência do STF e do STJ, não são raros episódios de questionamento indevido dessa competência. Exemplo recente foi a decisão do Ministro Dias Toffoli[17], que reconheceu a incompetência do Ministério Público estadual para recorrer em sede de *habeas corpus* no STF, em contrariedade ao entendimento firmado no Tema 946 da repercussão geral.

Tais episódios, embora pontuais, apenas reforçam a necessidade de contínua afirmação da autonomia dos Ministérios Públicos estaduais perante as instâncias superiores.

16 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EREsp 1.236.822/PR**, rel. Min. Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJE 5 fev. 2016.

17 STF - HC: 202522 DF, Relator.: Min . DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 18/10/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-12-2023 PUBLIC 04-12-2023. Em sentido contrário RHC: 246717 PB, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 11/02/2025, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11/02/2025 PUBLIC 12/02/2025.

A legitimidade ativa autônoma dos Ministérios Públicos estaduais para atuação direta nas Cortes Superiores é indiscutível, decorrendo da autonomia constitucional dos ramos estaduais do Ministério Público, os quais não se subordinam ao Procurador-Geral da República. Exigir sua intervenção para legitimar a atuação dos MPs estaduais seria afrontar o texto constitucional e a lógica federativa.

2.2. A atuação processual do Ministério Público como parte nas Cortes Superiores para a formação e defesa de precedentes

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o Ministério Público consolidou-se definitivamente como um agente multifacetado no processo civil, rompendo com a visão tradicional que restringia sua legitimidade ao papel de *custos legis* e à atuação como autor de ações coletivas.

Nesse contexto, o Ministério Público estadual, ao atuar como parte nos processos perante as Cortes Superiores, pode fazê-lo tanto na qualidade de legitimado extraordinário, representando direitos de terceiros, quanto como legitimado ordinário, na defesa de seus próprios interesses institucionais. Essa ampliação de sua competência processual confere-lhe a prerrogativa de não só interpor recursos especial e extraordinário, mas também de ajuizar ações de competência originária nas Cortes Superiores. Dentre suas funções, destaca-se a formação e a defesa de precedentes vinculantes, fundamentais para a segurança jurídica e a uniformização da jurisprudência.

Nos termos do Código de Processo Civil de 2015, determinadas decisões judiciais já nascem com força de precedente vinculante, o que implica a obrigatoriedade de sua observância por todos os órgãos do Poder Judiciário. É o caso das decisões proferidas em recurso especial repetitivo (art. 1.036 e seguintes do CPC), recurso extraordinário com repercussão geral (art. 1.035), Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) (arts. 976 a 987) e Incidente de Assunção de Competência (IAC) (art. 947). A inobservância injustificada de tais decisões enseja a possibilidade de ajuizamento de Reclamação, instrumento processual previsto no artigo 988

do CPC, destinado a garantir a autoridade dos precedentes qualificados e a preservação da competência dos tribunais superiores.

Nesse contexto, como parte, o Ministério Público estadual atua como protagonista na construção e consolidação do sistema de precedentes qualificados. Em especial, participa ativamente do sistema de julgamento de recursos repetitivos, cuja disciplina encontra-se nos artigos 1.036 a 1.041 do CPC. O rito dos recursos repetitivos integra, ao lado do IRDR, o chamado microssistema de julgamento de casos repetitivos, que adota a sistemática da "causa-piloto" para o enfrentamento célere e uniforme de controvérsias jurídicas recorrentes, contribuindo diretamente para a racionalização da atividade jurisdicional e a promoção da isonomia entre os jurisdicionados.

A proposta desse microssistema é permitir que uma única decisão, proferida com profundidade e ampla participação institucional, seja aplicada a centenas ou milhares de casos semelhantes, evitando retrabalho judicial e decisões contraditórias, objetivando que jurisdicionados que tenham situações idênticas recebam soluções jurídicas idênticas. A atuação do Ministério Público nessa etapa é estratégica, seja ao indicar a multiplicidade de demandas, seja ao se manifestar sobre a pertinência da afetação de determinado recurso ao rito dos repetitivos, bem como acompanhar o rito, apresentar memoriais, solicitar audiência com os Ministros para uma melhor exposição da causa em debate.

A análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, especialmente das decisões oriundas da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, evidencia que há espaço assegurado à participação das partes desde a fase inicial da identificação da multiplicidade de processos, permitindo manifestações sobre a afetação de recursos e a indicação de casos com a mesma questão jurídica relevante para julgamento conjunto, o que reforça o caráter participativo e transparente do sistema de precedentes. Nesse sentido, destaca-se a decisão proferida pelo Ministro-Presidente da Comissão Gestora[18], que será detalhada adiante, ilustrando como o Ministério Público estadual tem exercido seu papel de agente articulador e defensor da uniformização da jurisprudência.

Veja-se:

18 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.165.459**, rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Diário da Justiça Eletrônico, 25 nov. 2024.

RECURSO ESPECIAL Nº 2165459 - RS (2024/0313860-8)

DESPACHO

Trata-se de recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no Incidente de Assunção de Competência (IAC) n. 0003534-39.2023.8.21.7000, no qual, ao analisar o mérito, fixou a seguinte tese (fl. 208):

Na apuração da prescrição da pretensão executória de Medida Socioeducativa deve ser levado em consideração o prazo mínimo eventualmente explicitado na sentença e não o prazo máximo abstratamente possível, segundo as regras do Estatuto da Criança e do Adolescente.

(...)

O recorrente, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, se posiciona favoravelmente pela afetação do recurso especial ao rito dos repetitivos, ao consignar que (fl. 474):

Com efeito, é caso de admissão do reclamo como representativo da controvérsia, considerando o reconhecimento da multiplicidade de ações relacionadas ao tema; o preenchimento dos requisitos de admissibilidade; e a constatação de argumentação abrangente com efetiva discussão da questão jurídica a ser decidida.

Assim, o Ministério Público do Rio Grande do Sul manifesta-se pela admissão do presente recurso especial como representativo da controvérsia identificada pela Comissão Gestora de Precedentes.

O recorrido, por meio da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, também se manifesta pela afetação recurso especial (fl. 483).

Salvo melhor juízo, também entendo que é o caso de submissão do recurso à sistemática dos repetitivos, pois, conforme destacado no despacho de vista às partes e ao Ministério Público, a doutrina especializada defende a amplitude do microssistema de precedentes vinculantes:

(...)

À vista do exposto, com fundamento no art. 256-D, II, do RISTJ c/c art. 2º da Portaria STJ/GP 59, de 5 de fevereiro de 2024, distribua-se o referido recurso, excepcionando-se o Presidente da respectiva Seção.

Publique-se.

Brasília, 21 de novembro de 2024.

ROGERIO SCHIETTI CRUZ

Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas

(REsp n. 2.165.459, Ministro Rogerio Schietti Cruz, DJe de 25/11/2024.)

Com efeito, o recurso repetitivo pode se dar na forma de **recurso especial repetitivo**, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ou de **recurso extraordinário com repercussão geral**, perante o Supremo Tribunal Federal (STF) – segundo Fredie Didier[19], o STF tem fundido a técnica da repercussão geral com os recursos extraordinários repetitivos.

Ambos os institutos permitem que uma tese jurídica seja definida pelo STJ ou STF e aplicada a todos os demais casos que versem sobre a mesma matéria. A finalidade é evitar decisões divergentes sobre o mesmo tema e reduzir o número de recursos desnecessários.

O procedimento de afetação de um recurso como repetitivo é rigorosamente disciplinado pelo Código de Processo Civil de 2015. Nos termos do § 1º do artigo 1.036, a instauração do incidente pode ser provocada pelo Presidente ou Vice-Presidente do tribunal de origem — Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal — quando identificada multiplicidade de processos com a mesma controvérsia jurídica. Contudo, o CPC também autoriza, no § 5º do mesmo artigo, que o relator do recurso no tribunal superior proponha, de ofício, a afetação do recurso ao rito dos repetitivos, independentemente de qualquer provocação das instâncias ordinárias. Uma vez instaurado o procedimento, a controvérsia é submetida a julgamento por algumas das Seções do Superior Tribunal de Justiça ou Corte Especial, a depender da matéria, ou Plenário, no Supremo Tribunal Federal — com ampla participação do Ministério Público, da Defensoria Pública, das partes, dos *amici curiae* e de outros legitimados processuais, quando assim entender o relator.

Segundo Fredie Didier Júnior[20], esse procedimento pode ser instado não apenas pelo relator, mas também por provocação das partes, terceiros, Ministério Público ou Defensoria Pública, o que reforça o caráter

19 DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e *querela nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal. 14 ed. reform. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 426.

20 IDEM, p. 749.

colaborativo do microssistema de formação de precedentes obrigatórios. Durante o processamento do recurso representativo da controvérsia, os demais processos que versem sobre a mesma questão jurídica podem ser sobrestados em todo o território nacional, evitando decisões contraditórias e promovendo a uniformidade da jurisprudência, conforme entender o relator.

Uma vez firmada a tese jurídica em sede de recurso repetitivo, ela passa a ostentar eficácia vinculante, conforme dispõe o artigo 927, inciso III, do Código de Processo Civil de 2015, impondo-se sua observância a todos os juízos e tribunais, com efeitos processuais expressamente previstos no diploma legal, visando à efetividade dos precedentes qualificados[21]. Essa técnica decisória tem se mostrado eficaz na redução da litigiosidade e no combate à jurisprudência instável, sendo constantemente utilizada pelo STJ e pelo STF em temas de grande impacto social e econômico, como direito do consumidor, planos de saúde, contratos bancários, previdência social, tributos e matéria penal. Além disso, o julgamento de recursos repetitivos contribui para o amadurecimento institucional da jurisprudência, por meio do aprofundamento do debate jurídico e da participação de múltiplos atores processuais.

Em reforço ao papel do Ministério Público estadual na formação e defesa de precedentes perante as Cortes Superiores, destaca-se recente decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a existência de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 1.501.524/RS[22], interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. O recurso discute a validade da pronúncia baseada em testemunhos indiretos no Tribunal do Júri.

21 Dentre as principais repercussões, destacam-se: (i) a possibilidade de julgamento liminar de improcedência do pedido, quando este contrariar entendimento já consolidado (artigo 332, incisos II e III); (ii) a dispensa da remessa necessária, nas hipóteses em que a sentença estiver alinhada à tese fixada (artigo 496, § 4º, incisos II e III); (iii) a concessão de tutela provisória de evidência, com base em precedente obrigatório (artigo 311, inciso II); (iv) o julgamento monocrático de recursos pelo relator, quando houver conformidade ou dissonância com tese firmada (artigo 932, incisos IV e V); (v) o julgamento monocrático de agravo interno, nos moldes do artigo 955, parágrafo único, inciso II; (vi) o ajuizamento de reclamação constitucional, como meio de assegurar a autoridade de precedente repetitivo (artigo 988, inciso IV e § 5º, inciso II); e (vii) a caracterização de omissão no acórdão quando não houver manifestação expressa sobre tese já firmada (artigo 1.022, parágrafo único, inciso I).

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática do Ministro-Relator Flávio Dino no Recurso Extraordinário nº 1.501.524/RS. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=11847283>. Acesso em: 28 abr. 2025.

Na decisão, apontou-se que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vem aplicando, de forma descontextualizada, a *hearsay rule* do direito norte-americano, restringindo indevidamente o uso de testemunhos indiretos e comprometendo o princípio da soberania dos veredictos. O reconhecimento da repercussão geral reafirma a necessidade de correta interpretação constitucional sobre a admissibilidade da prova no júri.

De fato, há anos o Ministério Público do Rio Grande do Sul sustenta, em recursos extraordinários, a tese de violação ao artigo 5º, inciso XXXVIII, alínea "d", da Constituição Federal em casos de desconsideração do testemunho indireto na fase de pronúncia do Tribunal do Júri. Embora, via de regra, tais recursos tenham seguimento negado sob a aplicação equivocada do Tema 154 do STF, o reconhecimento da repercussão geral no RE 1.501.524/RS, mesmo que por maioria apertada, pelo Plenário do STF, representa uma importante vitória, ainda que sem decisão de mérito.

Em sede de reclamações constitucionais, o MPRS já vinha obtendo êxito para afastar a indevida aplicação do referido tema e viabilizar a admissão dos recursos, embora muitas vezes enfrentasse a superveniência de outros óbices. A decisão monocrática ora destacada demonstra que a atuação estratégica pode impulsionar a análise de teses relevantes pela Suprema Corte, aguardando-se, agora, o prosseguimento do rito processual da repercussão geral e o futuro julgamento de mérito pelo Plenário.

Em reforço a esse contexto institucional, destaca-se o papel estratégico do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e da União (CNPG) na articulação de manifestações técnicas que fortalecem a atuação dos Ministérios Públicos estaduais nas Cortes Superiores.

Exemplo relevante é a Nota Técnica CNPG nº 001/2025[23], no âmbito do Tema Repetitivo 1260 do Superior Tribunal de Justiça (ainda pendente de julgamento), na qual se defendeu que o tema não comporta a fixação de teses abstratas e que a aplicação do conceito de *hearsay testimony* deve considerar suas exceções no direito norte-americano. Recomendou-se que, ao firmar a tese, o STJ valide o testemunho indireto por meio de análise de

23 CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPG). **Nota Técnica CNPG/GNP nº 001/2025**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/18001-revista-cnmp-2024>. Acesso em: 28 abr. 2025.

sua credibilidade, especialmente em situações de prova irrepetível ou em casos de *forfeiture by wrongdoing*.

Lado outro, o incidente de assunção de competência (IAC), previsto no artigo 947 do CPC, configura instrumento eficaz para uniformizar a jurisprudência e firmar entendimentos vinculantes. Conforme ponderou o Ministro Antônio Carlos Ferreira, no julgamento do Recurso Especial nº 2.113.084/RJ[24], admite-se o incidente quando o julgamento de recurso, remessa necessária ou processo de competência originária envolver relevante questão de direito com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos, sendo conveniente prevenir ou compor divergências entre turmas do tribunal. Trata-se de mecanismo voltado à definição da posição da Corte, com foco na promoção da segurança jurídica e da isonomia entre os jurisdicionados. Paralelamente à superação de divergências internas, o incidente também possui caráter preventivo, ao evitar futuros dissensos interpretativos.

Diferentemente do que se verifica nos recursos repetitivos, o IAC prescinde da existência de múltiplas demandas idênticas para sua instauração. Sua admissibilidade decorre de uma avaliação qualitativa da relevância jurídica e social da controvérsia, visando à formação de orientação jurisprudencial uniforme pelos tribunais superiores. Nos termos do artigo 947, § 1º, do CPC, pode ser instaurado de ofício pelo relator ou mediante requerimento da parte, do Ministério Público ou da Defensoria Pública. Ainda assim, sua utilização prática permanece tímida: desde a vigência do CPC/2015, apenas 16 teses foram firmadas em sede de IAC[25] no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

Nesse contexto, destaca-se o papel estratégico do Ministério Público na provocação qualificada do incidente, em razão de sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o artigo 127 da Constituição Federal.

24 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.113.084/RJ, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Segunda Seção, julgado em 13 ago. 2024, **Diário da Justiça Eletrônico**, 16 ago. 2024.

25 Pesquisa realizada no site do STJ no dia 05 de abril de 2025. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/repetitivos/toc.jsp?filtroPorNota=%28%27INCIDENTE+DE+ASSUNCAO+DE+COMPETENCIA%27.LREF.%29&tema1=&tema2=&ordenacao=MAT%2CTIT%2C%40NUM&l=100&livre=>.

Conforme pondera Alfredo Andreazza Dal Lago[26], o IAC revela-se instrumento ideal para que o Ministério Público proponha a criação de precedentes qualificados, especialmente em temas de grande repercussão social. A decisão proferida no incidente vincula não apenas os órgãos fracionários do tribunal e o Ministério Público, mas também os entes estatais e particulares diretamente envolvidos.

Segundo o autor:

> As elevadas e diferenciadas atribuições constitucionais do Ministério Público, previstas nos arts. 127 e 129 da Constituição Federal, envolvem necessariamente todas as discussões de relevantes questões de direito com grande repercussão social que ocorrerem nos tribunais brasileiros. O interesse institucional que justifica a legitimidade para ajuizar uma demanda como autor ou a intervenção como fiscal da ordem jurídica se confunde com as hipóteses de instauração de IAC (item 3). Embora existam outros legitimados para requerer a instauração, o IAC parece ser o instrumento ideal para que o Ministério Público proponha a criação de precedentes qualificados. Se, por um lado, a técnica permite controlar orientações jurisprudenciais equivocadas (item 1), ela parece ter seu grau máximo de rendimento quando utilizada para repercutir teses institucionais prioritárias do Ministério Público nos tribunais. Isso porque a decisão em IAC pode gerar precedente que vincule terceiros, evitando-se a judicialização de um sem-número de casos que envolvem relevante questão de direito com grande repercussão social que já foram pacificadas. A decisão vinculará não só os juízes e órgãos fracionários do tribunal e o Ministério Público, mas também os entes estatais e particulares interessados que participaram efetivamente do julgamento (item 4). À luz do princípio da unidade da instituição, esse incidente pode ser um importante e estratégico mecanismo para que cada ramo possa propor a criação de precedentes, discutindo-os de modo qualificado e segundo o procedimento próprio da formação de precedentes obrigatórios.

Assim, à luz do princípio da unidade institucional, o IAC apresenta-se como relevante ferramenta para a atuação estratégica do Ministério

26 DAL LAGO, Alfredo Andreazza. A criação de precedentes obrigatórios por provocação do Ministério Público. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, DF, n. 12, p. 402–416, 2024. Disponível em: Revista do CNMP - 12ª Edição 2024 - Conselho Nacional do Ministério Público. Acesso em: 16 abr. 2025.

Público, permitindo-lhe consolidar teses institucionais e fortalecer o sistema de precedentes obrigatórios no ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, o Ministério Público exerce função relevante na preservação da autoridade dos precedentes firmados, podendo, para esse fim, ajuizar Reclamação diretamente perante o Superior Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal. Esse instrumento processual visa assegurar a observância e a aplicação uniforme de enunciados de súmulas vinculantes, bem como das decisões proferidas pelo STF no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, ou em sede de julgamento de recursos especial ou extraordinário repetitivos. Tal prerrogativa encontra respaldo no artigo 102, inciso I, alínea "l", da Constituição Federal e no artigo 988 do Código de Processo Civil de 2015.

O Ministro Luiz Fux, ao julgar os embargos de declaração na Reclamação nº 71942/SP[27], sintetizou que a reclamação, por expressa previsão constitucional, destina-se a preservar a competência do Supremo Tribunal Federal, a garantir a autoridade de suas decisões e a assegurar a observância dos enunciados de súmulas vinculantes. No Código de Processo Civil de 2015, a reclamação ganhou especial relevo como instrumento de preservação da jurisprudência vinculante e da formação de um sistema de precedentes, ampliando seu cabimento para assegurar a observância de acórdãos proferidos em IRDR e IAC.

Além disso, conforme ensina Fredie Didier Júnior[28], "*a reclamação é cabível, não apenas nos casos em que os precedentes e a súmula vinculante não sejam observados, mas também quando houver aplicação indevida da tese jurídica neles contida*", hipótese de *distinguishing*.

Diante disso, a Reclamação costuma ser um meio efetivo e célere para reformar decisões teratológicas proferidas pelos Tribunais de segunda instância ou pelo Superior Tribunal de Justiça.

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 71.942/SP, rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, embargos de declaração julgados em 3 fev. 2025**, *Diário da Justiça Eletrônico***, 3 fev. 2025.

28 DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e *querela nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal. 14 ed. reform. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 636.

Analisando um caso concreto, o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) apresentou Reclamação ao Supremo Tribunal Federal (Rcl nº 67.691/RS[29]), diante da violação ao artigo 97 da Constituição Federal e à Súmula Vinculante nº 10 do STF por parte do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). No caso, a Corte local havia indeferido a juntada de antecedentes infracionais, consulta de indivíduo, histórico criminal e sentenças e acórdãos relativos a outros processos aos quais respondia o acusado, em feito sujeito a julgamento pelo Tribunal do Júri. Alegou-se que a Primeira Câmara Especial Criminal do TJRS, ao manter a decisão do juízo de origem, acabou por afirmar a inconstitucionalidade, ainda que de forma implícita, do artigo 478, incisos I e II, do Código de Processo Penal, ofendendo a cláusula de reserva de plenário prevista na Constituição Federal.

A Reclamação foi julgada procedente pelo Ministro Relator Edson Fachin, determinando que o TJRS julgasse novamente o caso, com observância do artigo 97 da CF.

Observa-se que, diante da decisão da Corte local, o MPRS poderia ter interposto Recurso Especial ao STJ, alegando contrariedade ao artigo 478 do Código de Processo Penal, e Recurso Extraordinário ao STF, apontando negativa de vigência ao artigo 97 da Constituição Federal. No entanto, a Reclamação mostrou-se o meio mais célere e eficaz, pois permite o julgamento direto pelas Cortes Superiores, sem necessidade de admissibilidade pela Vice-Presidência do Tribunal local, garantindo a rápida sustação da decisão impugnada.

Por fim, embora de uso pouco frequente, o incidente de suspensão de liminar (ou suspensão de segurança) constitui instrumento autônomo e excepcional, voltado à proteção do interesse público, permitindo a impugnação de decisões provisórias que possam causar grave lesão à coletividade, especialmente quando em descompasso com precedentes qualificados. A competência para apreciá-lo é do Presidente do tribunal que julgará o recurso cabível, conforme o artigo 4º da Lei nº 8.437/1992, o artigo 15 da Lei nº 12.016/2009 e o artigo 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 67.691/RS**, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 1º jul. 2024, publicado em 3 jul. 2024.

O deferimento exige demonstração clara de risco relevante à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, bens jurídicos que justificam o caráter excepcional da medida, cujo exame deve considerar os efeitos concretos da decisão impugnada à luz dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e supremacia do interesse público.

Exemplo emblemático dessa atuação ocorreu na Suspensão de Liminar nº 1698/DF[30], ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. O *Parquet* estadual buscou sustar decisões proferidas pelo STJ, em sede de *habeas corpus*, que autorizavam a concessão de indulto natalino a condenados por crimes impeditivos, desde que os delitos não tivessem sido cometidos em concurso formal ou material. A nova interpretação contraria tanto a jurisprudência consolidada do STJ quanto a do STF, gerando insegurança jurídica e multiplicando decisões conflitantes em todo o país. O Supremo Tribunal Federal reconheceu o risco de grave lesão à ordem e à segurança públicas e acolheu o pedido, suspendendo imediatamente os efeitos das decisões impugnadas.

O julgado, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, ao referendar medida cautelar na Suspensão de Liminar nº 1698[31], entendeu que, para preservar a segurança jurídica, deve prevalecer a interpretação de que o indulto natalino previsto no artigo 11 do Decreto nº 11.302/2022 não pode ser concedido a apenados que, após a unificação de penas, permaneçam cumprindo pena por crimes impeditivos listados no artigo 7º do mesmo decreto, como crimes hediondos, contra a liberdade sexual, contra a

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 1.698/DF (MC-Ref), rel. Min. Luís Roberto Barroso (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 21 fev. 2024, **Diário da Justiça Eletrônico**, divulgado em 28 fev. 2024, publicado em 29 fev. 2024.

31 Ementa: Direito Penal. Suspensão de liminar. Referendo de medida cautelar. Indulto natalino. 1. Pedido de suspensão de liminar que tem por objeto ordens concedidas pelo Superior Tribunal de Justiça em habeas corpus, que dão interpretação ao art. 11 do Decreto nº 11.302/2022 no sentido de que o indulto natalino pode ser concedido aos crimes não impeditivos, mesmo nas hipóteses em que o apenado está cumprindo pena por crime impeditivo, desde que cometidos em contextos diversos, fora das hipóteses de concurso formal ou material. 2. Alegação de que a situação é teratológica e geradora de insegurança jurídica, pois esse entendimento, de novembro de 2023, contraria o que vinha sendo entendido pelo próprio Superior Tribunal de Justiça, e também pelo Supremo Tribunal Federal, e vem ocasionando a multiplicação da cassação de decisões de todos os tribunais do país, autorizando/determinando a concessão de indulto a apenados que também possuem condenações decorrentes de crimes impeditivos, desde que não tenham sido cometidos em concurso material ou formal (mesmo contexto). (...) 4. Em cognição sumária e como medida de cautela, no intuito de preservar a segurança jurídica em torno da interpretação dada ao art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 11.302/2022, entendo que deve prevalecer a compreensão no sentido da impossibilidade da concessão do benefício quando, realizada a unificação de penas, remanescer o cumprimento da reprimenda referente aos crimes impeditivos para a concessão do benefício, listados no art. 7º do Decreto. 5. Referendo da medida cautelar deferida, para a suspensão imediata das ordens concedidas pelo Superior Tribunal de Justiça nos HCs 870.883, 872.808, 875.168 e 875.774. (SL 1698 MC-Ref, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 21-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-02-2024 PUBLIC 29-02-2024)

administração pública, entre outros. **Foi determinada a suspensão de ordens do STJ que autorizavam a concessão do benefício em situações contrárias a essa orientação.**

Esse caso evidencia não apenas a relevância do incidente como mecanismo de estabilização institucional e preservação da jurisprudência, mas também o papel estratégico do Ministério Público estadual na promoção de medidas eficazes para a defesa da ordem jurídica. Ao acionar diretamente a Suprema Corte diante da violação de precedente consolidado, o *Parquet* reafirma seu compromisso com a segurança jurídica, com a integridade das decisões judiciais e com a efetividade do sistema de precedentes obrigatórios.

2.3. A atuação do Ministério Público como *amicus curiae* nas Cortes Superiores

A atuação do Ministério Público como *amicus curiae* nas Cortes Superiores encontra respaldo normativo, jurisprudencial e doutrinário consolidado, sobretudo em processos que envolvem a formação de precedentes qualificados, como o recurso especial repetitivo e recurso extraordinário com repercussão geral.

O artigo 138 do Código de Processo Civil de 2015 prevê expressamente a possibilidade de intervenção do *amicus curiae* em qualquer grau de jurisdição, assegurando-lhe o direito de apresentar razões, memoriais e, inclusive, de realizar sustentação oral, conforme disciplina o §1º do referido artigo. Essa ampliação da participação democrática no processo visa qualificar o debate jurídico em matérias de alta complexidade e repercussão social.

De fato, nos casos em que o Ministério Público não atue como parte nem exerça a função de fiscal da ordem jurídica, sua intervenção pode ocorrer na qualidade de *amicus curiae*, especialmente em processos voltados à consolidação de precedentes. Tal participação encontra amparo em sua missão constitucional de resguardar a ordem jurídica e os interesses sociais de maior relevância.

Para Danyelle Galvão[32], ao destacar a relevância da atuação do *amicus curiae* nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal, merece atenção o voto do Ministro Edson Fachin no Agravo Regimental no Habeas Corpus Coletivo nº 143.988, no qual se reconhece a abertura da Corte à participação de entidades com expertise e representatividade no debate constitucional:

> (...) a figura do *amicus curiae revela-se como instrumento de abertura do Supremo Tribunal Federal à participação popular na atividade de interpretação e aplicação da Constituição*". Ressalta, porém, que apenas pessoas jurídicas com representatividade podem ser adminitidas, sendo excluídas as pessoas físicas. E que a ampliação do debate, mediante apresentação de vários pontos de vista, interesses e aspectos, além dos apresentados pelas partes, possibilita "decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 597.165/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, reconheceu que a atuação do *amicus curiae* não deve se restringir à apresentação de memoriais escritos ou de informações auxiliares. Para o Ministro, a figura do *amicus curiae* deve ser compreendida como verdadeira manifestação do pluralismo processual, permitindo-se, inclusive, a formulação de requerimentos, a sugestão de diligências e a apresentação de fundamentos relevantes ao deslinde da causa, especialmente nos casos em que estejam em jogo relevantes interesses públicos ou institucionais.

Em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o *amicus curiae* não possui legitimidade para opor embargos de declaração, ainda que tenha participado do julgamento. Trata-se do precedente estabelecido no ARE 1.385.315 ED (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2024, DJe 06/02/2025)[33], em que se reafirmou a orientação já fixada no RE 949.297-ED, no sentido de que colaboradores admitidos na condição de *amicus curiae* não podem interpor recursos contra decisões de mérito.

32 GALVÃO, Danyelle da Silva. **Precedentes judiciais no processo penal**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-13082020-232848/publico/6759007_Tese_Corrigida.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.385.315, embargos de declaração, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 16 dez. 2024, **Diário da Justiça Eletrônico**, divulgado em 5 fev. 2025, publicado em 6 fev. 2025.

Ainda, comprova-se a relevância institucional dessa atuação no julgamento do Tema 1068 da repercussão geral (RE 1.235.340)[34], em que o Supremo Tribunal Federal firmou a tese da execução imediata da pena imposta pelo Tribunal do Júri. Na ocasião, o Ministério Público de São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) atuaram como *amici curiae*, apresentando memoriais e realizando sustentações orais, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos qualificados ao STF, reafirmando o papel da instituição como colaboradora ativa na formação de precedentes e na proteção da ordem jurídica.

Portanto, constata-se que a atuação do Ministério Público como *amicus curiae* nas Cortes Superiores não apenas se revela juridicamente admissível, mas também institucionalmente recomendável, sobretudo nos processos voltados à formação concentrada de precedentes qualificados. Tal intervenção reforça o cumprimento da missão constitucional do órgão, aliando sua expertise institucional à relevância das matérias em debate. Seja por meio da apresentação de memoriais, da realização de audiências com Ministros ou da sustentação oral, a participação ministerial contribui significativamente para o aprimoramento do sistema de precedentes, promovendo a isonomia, a segurança jurídica e a integridade do ordenamento jurídico.

CONCLUSÃO

A evolução do sistema de precedentes no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com o advento do Código de Processo Civil de 2015, consolidou a necessidade de estabilidade, integridade e coerência nas decisões judiciais. Ao atribuir força vinculante a determinadas decisões das instâncias superiores e estruturar um microssistema voltado à sua formação e aplicação, o legislador instituiu um novo paradigma interpretativo, que exige atuação qualificada e estratégica dos operadores jurídicos.

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.235.340/SP. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 12 set. 2024, repercussão geral reconhecida (Tema 1068). Tese fixada: *"A soberania dos veredictos do Tribunal do Júri autoriza a imediata execução de condenação imposta pelo corpo de jurados, independentemente do total da pena aplicada."* **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5902220>. Acesso em: 16 abr. 2025.

Nesse cenário, o Ministério Público estadual afirma-se como agente essencial na formação, consolidação e defesa dos precedentes obrigatórios, seja como parte, fiscal da ordem jurídica ou *amicus curiae*. Sua atuação proativa contribui decisivamente para o fortalecimento da segurança jurídica, da isonomia e da previsibilidade, valores constitucionais que sustentam a confiança no sistema de justiça.

Não obstante o reconhecimento do Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado — insculpido pela Constituição Federal de 1988 —, somente nas últimas décadas consolidou-se, de maneira definitiva, a legitimidade ativa dos Ministérios Públicos estaduais para atuação direta e autônoma perante as Cortes Superiores. Esse percurso não foi linear. Durante anos, prevaleceram entendimentos restritivos que subordinavam o MP estadual à Procuradoria-Geral da República em sede de recursos extraordinários e reclamações constitucionais.

Tal concepção foi gradativamente superada por meio de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, que reconheceram a autonomia funcional dos ramos estaduais e sua legitimidade própria para intervir nos processos de sua atribuição. Ainda assim, volta e meia, surgem decisões que, de forma isolada ou equivocada, retomam antigos questionamentos sobre essa legitimidade, o que impõe ao Ministério Público atenção constante e postura institucional diligente na preservação de suas prerrogativas.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a atuação do Ministério Público estadual perante as Cortes Superiores não apenas é legítima, como também necessária à efetividade do sistema de precedentes obrigatórios. A superação de resistências jurisprudenciais representou avanço institucional de grande relevância, viabilizando a participação ativa dos MPs estaduais na construção de uma jurisprudência mais uniforme, sólida e sensível às transformações sociais, sempre em consonância com a legitimidade do Ministério Público Federal para atuar como *custos iuris*. O protagonismo assumido pelos Ministérios Públicos estaduais em temas de alta complexidade jurídica revela a maturidade institucional alcançada, bem

como a sua capacidade de articulação técnica em defesa da ordem jurídica e da efetivação dos direitos fundamentais.

A consolidação do sistema de precedentes qualificados no Brasil demanda o engajamento contínuo de todos os atores do sistema de justiça. A atuação estratégica do Ministério Público estadual, por meio da propositura, participação na formação e fiscalização da aplicação dos precedentes, da utilização dos instrumentos processuais adequados e da contribuição técnica nos julgamentos de grande repercussão, revela-se indispensável à promoção de um ambiente jurídico mais estável, previsível e equânime. A cultura do precedente, para que produza seus efeitos transformadores, depende de um Ministério Público atuante, articulado e comprometido com a integridade do sistema normativo e com a defesa intransigente dos valores constitucionais.

Por fim, a análise desenvolvida evidenciou que a legitimidade ativa dos Ministérios Públicos estaduais para atuar diretamente perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça constitui corolário da autonomia assegurada pela Constituição. Sua participação efetiva nas instâncias superiores — mediante o manejo de instrumentos como o recurso especial e extraordinário repetitivo, o incidente de assunção de competência, a reclamação e a intervenção qualificada como *amicus curiae* — é imprescindível não apenas para a defesa de prerrogativas institucionais, mas para a consolidação de um modelo jurisprudencial coeso, acessível e comprometido com os valores republicanos. O reconhecimento e o fortalecimento desse papel são, portanto, indispensáveis à concretização dos ideais de justiça, igualdade e segurança jurídica que sustentam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 1.236.822/PR, rel. Min. Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 05 fev. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.767.789/PR, rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 08 jun. 2022, DJe 01 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.113.084/RJ, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Segunda Seção, julgado em 13 ago. 2024, DJe 16 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.165.459, rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, DJe 25 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.385.315**, embargos de declaração, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 16 dez. 2024, Diário da Justiça Eletrônico, divulgado em 5 fev. 2025, publicado em 6 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 202.522/DF**, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 18 out. 2023, DJe 04 dez. 2023. Em sentido contrário: RHC 246.717/PB, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11 fev. 2025, DJe 12 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de ordem no RE 593.727/MG, rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 21 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 262.178/DF**, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 24 nov. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 985.392/RS**, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 10 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.235.340/SP, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 12 set. 2024, repercussão geral reconhecida (Tema 1068). Tese fixada: "A soberania dos veredictos do Tribunal do Júri autoriza a imediata execução de condenação imposta pelo corpo de jurados, independentemente do total da pena aplicada". **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5902220>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 67.691/RS**, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 1º jul. 2024, publicado em 3 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 7.358/SP**, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 03 jun. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 71.942/SP, rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, embargos de declaração julgados em 3 fev. 2025, **Diário da Justiça Eletrônico**, 3 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar nº 1.698/DF (MC-Ref), rel. Min. Luís Roberto Barroso (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 21 fev. 2024, **Diário da Justiça Eletrônico**, divulgado em 28 fev. 2024, publicado em 29 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPG). **Nota Técnica CNPG/GNP nº 001/2023**: prescindibilidade da liquidação prévia do julgado como requisito indispensável para o ajuizamento de ação objetivando o cumprimento de sentença condenatória genérica proferida em demanda coletiva. Disponível em: <https://cnpg.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Nota_Tecnica_001_2023_GNP_CNPG_site.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

DAL LAGO, Alfredo Andreazza. A criação de precedentes obrigatórios por provocação do Ministério Público**. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, DF, n. 12, p. 402–416, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Revista_CNMP/2024/revista-cnmp-ed-12.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal. 14. ed. reform. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 426, 636–675, 749.

EMERSON, Garcia. A unidade do Ministério Público: essência, limites e relevância pragmática. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 44, p. 60, abr./jun. 2012.

GALVÃO, Danyelle da Silva. **Precedentes judiciais no processo penal**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-13082020-232848/publico/6759007_Tese_Corrigida.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 811.

MITIDIERO, Daniel. A tutela dos direitos e a sua unidade: hierarquia, coerência e universabilidade dos precedentes. **Revista Brasileira da Advocacia**, vol. 3/2016, p. 161-170, out.-dez. 2016. Disponível em: DTR\2016\24816.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg nos EREsp nº 1.256.973/RS**, relatora Ministra Laurita Vaz, relator para acórdão Ministro Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 27 ago. 2014, DJe 06 nov. 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 194.892/RJ**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 24 out. 2012. DJe 26 out. 2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.

A FUNDAMENTAÇÃO DOS VEREDICTOS DO TRIBUNAL DO JÚRI

THE REASONING OF THE JURY'S VERDICT

Alexandre Carrinho Muniz
Doutorando em Estado de Direito e Governança pela Universidade de Salamanca - USAL. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.
E-mail: amuniz@mpsc.mp.br

Recebido em: 28/05/2025 | Aprovado em: 24/07/2025

Resumo: O embate entre o sigilo do voto do júri e a necessidade de motivação das decisões gera reflexões. A imparcialidade do júri é fundamental, e sua independência deve ser protegida contra pressões posteriores. O sigilo do voto assegura a liberdade de decidir sem medo de represálias, mas a motivação das decisões é crucial para prevenir arbitrariedades e permitir o contraditório. O TEDH reconhece a variabilidade na exigência de motivação, adaptada ao caso específico. No contexto de decisões coletivas, a falta de motivação deve ser compensada por mecanismos. Outros países adotam instrumentos para expor a motivação do veredicto. A ausência de fundamentação no veredicto não viola direitos fundamentais, desde que o processo ofereça garantias suficientes contra a arbitrariedade e permita ao acusado entender a decisão.

Palavras-chave: Júri; veredicto; motivação; decisão judicial; arbitrariedade.

Abstract: *The clash between the secrecy of jury votes and the need to justify decisions raises questions. The impartiality of the jury is fundamental, and its independence must be protected against subsequent pressure. The secrecy of votes ensures freedom to decide without fear of reprisals, but the justification of decisions is crucial to prevent arbitrariness and allow for adversarial proceedings. The ECHR recognizes the variability in the requirement for reasoning, adapted to the specific case. In the context of collective decisions, the lack of reasoning must be compensated for by mechanisms. Other countries adopt instruments to explain the reasoning behind the verdict. The absence of reasoning in the verdict does not violate fundamental rights, provided that the process offers sufficient guarantees against arbitrariness and allows the accused to understand the decision.*

Keywords*: Jury; veredict; reasoning; judge decision; arbitrariness.*

Sumário: Introdução. 1. O tribunal do júri como garantia processual. 2. A motivação das decisões judiciais. 3. A motivação das decisões judiciais e o veredicto do tribunal do júri. Considerações finais. Referência.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar a legitimidade das decisões prolatadas por tribunais do júri, em especial com a participação ou colaboração de leigos, com enfoque na fundamentação dos veredictos, e sob a ótica do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), em confronto com o artigo 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH).

O processo penal conta com garantias que previnam a arbitrariedade e permitam ao acusado entender não só do que está sendo acusado como também compreenda as razões que o levaram a ser, eventualmente, condenado.

Outrossim, a participação popular na administração da Justiça é instituto bastante arraigado no sistema criminal de vários países, inserido na cultura jurídica como meio democrático.

Assim, partir-se-á da identificação do tribunal do júri como instituição democrática, insculpida no sistema de justiça criminal de vários países que erigem o Estado Democrático de Direito como seu elemento essencial, ou seja, que assumem a obrigação de respeito às liberdades civis (direitos humanos e garantias fundamentais), mantendo o tribunal como forma de participação democrática do cidadão na administração da Justiça, como garantia contra arbitrariedades do Estado.

A seguir, compreender-se-á a garantia processual, entre outras, da fundamentação das decisões judiciais (*reasoning*), como instrumento de prevenção de arbitrariedades, que evita que juízes possam decidir com base na íntima convicção, além de permitir àquele que se viu desfavorecido com tal decisão que possa dela recorrer, utilizando-se de raciocínio lógico-dedutivo para procurar debelar a decisão recorrida.

Por fim, cotejar-se-á a garantia consistente no julgamento justo, com as várias garantias processuais que lhes são inerentes, como a que se concentra no presente estudo, que é a da motivação das decisões judiciais, com o princípio democrático de participação popular na administração

da Justiça, o sigilo das votações e ausência de fundamentação de seus veredictos, em especial à luz do entendimento do TEDH.

1. O TRIBUNAL DO JÚRI COMO GARANTIA PROCESSUAL

No sistema norte americano, o julgamento pelos jurados é parte integrante e indissociável do sistema de justiça americano e, como dito pelo juiz da Suprema Corte Americana, Byron White, no caso Duncan v. Louisiana (1968), o direito ao julgamento pelo júri é garantido a todos os acusados, a fim de prevenir a opressão do governo (HEMMENS et.al., 2017, p. 252).

Na França, o júri foi estabelecido na Constituição de 1791 e no Código de Processo Penal de 1808. Após a separação da Bélgica da França e sua anexação à Holanda, o júri foi abolido, mas as Cortes de Assise (escabinados) persistiram. Após a independência da Bélgica, o júri foi oficialmente reconhecido na Constituição de 1831, sendo considerado pelos constituintes como fundamental para a autenticidade da democracia (NASSIF, 2008, p. 33).

Na Bélgica, a legitimidade dos Tribunais de Assise foi assegurada pela instituição do júri. Os jurados representavam o povo, de quem vinham, e, portanto, gozavam de legitimidade institucional. A composição do júri era a principal garantia contra a justiça arbitrária (TEDH, 2017, p. 22).

O Comitê de Direitos Humanos concluiu que o Pacto Internacional pelos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) não assegura o direito a julgamento pelo júri na Europa nem obriga o julgamento por juízes profissionais. No entanto, todos os procedimentos judiciais, com ou sem júri, devem garantir um julgamento justo. O TEDH reconhece a variedade de sistemas de julgamento por júri na Europa, respeitando a história, tradição e cultura jurídica de cada Estado. A escolha do sistema de justiça penal por um Estado não está sujeita ao controle do Tribunal, desde que os resultados estejam em conformidade com a Convenção Europeia de Direitos Humanos (OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, 2017, p. 56).

O TEDH reconhece que vários Estados-Membros do Conselho da Europa possuem um sistema de jurados leigos, buscando envolver os cidadãos na administração da justiça, especialmente em casos graves. As variações nesse

sistema, como número de jurados, qualificações e processo de seleção, refletem a história e cultura jurídica de cada país (TEDH, 2017, p. 24). Ao contrário dos EUA, onde o acusado tem papel na seleção do júri por meio do *voir dire*, o artigo 6° da CEDH não confere esse direito ao acusado nos Estados europeus. O TEDH enfatiza a objetividade do júri e considera inadmissível investigar as convicções dos jurados, como foi decidido no caso Zarouali v. Bélgica, evitando assim a tendenciosidade (COEN, 2017, p. 4).

O sistema de justiça criminal dos Estados-Membros da Europa pode ser dividido em três categorias: os que não têm qualquer forma de julgamento por júri ou qualquer modelo de julgamento laical em matéria penal; aqueles que utilizam um modelo de tribunal colaborativo de juízes leigos e deliberando ao lado de juízes profissionais em matéria penal; e aqueles que optaram pelo modelo de júri "tradicional" em matéria penal (TEDH, 2017, p. 16).

Entre os modelos examinados, quatorze Estados -Membros do Conselho da Europa nunca tiveram um sistema de júri ou qualquer outra forma de adjudicação laical em matéria penal ou a aboliram: Albânia, Andorra, Arménia, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Moldávia, Países Baixos, Roménia, São Marinho e Turquia. Nesses Estados, os tribunais criminais são compostos exclusivamente por juízes profissionais (TEDH, 2017, p. 16).

Alguns Estados-Membros da Europa adotam um sistema colaborativo, como Bulgária, Croácia, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Liechtenstein, Mónaco, Montenegro, Noruega (em grande parte), Polônia, Portugal, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, "antiga República Jugoslava da Macedônia" e Ucrânia. Nesse modelo, juízes profissionais e jurados decidem juntos sobre questões legais e factuais, incluindo culpa e sentença (TEDH, 2017, p. 16).

Em Portugal, o tribunal do júri tem previsão na Constituição de 1976; na Lei nº 62/2013; no Código de Processo Penal e pelo Regime de Júri em Processo Penal, que adotou o modelo escabinado, composto "pelos três juízes que constituem o tribunal colectivo e por quatro jurados efectivos e quatro suplentes".

Os dez Estados-Membros do Conselho da Europa que optaram por um sistema tradicional de júri são a Áustria, a Bélgica, a Geórgia, a Irlanda, Malta, a Noruega, a Federação Russa, a Espanha e a Suíça (Cantão de Genebra, até 1º de janeiro de 2011), e Reino Unido (TEDH, 2017, p. 16).

Na Irlanda, Malta, Rússia, Espanha, Suíça e Reino Unido, o tribunal e o júri são presididos por um único juiz. Na Áustria, na Bélgica e na Noruega, o tribunal é composto por três juízes profissionais, com jurados. Os juízes profissionais não podem participar nas deliberações do júri sobre a questão da culpabilidade, que é da exclusiva competência do júri (TEDH, 2017, p. 16).

Em vários países, aos jurados é apresentada uma lista de perguntas específicas antes de se retirarem para deliberar sobre os fatos do caso. Sete Estados – Áustria, Bélgica, Irlanda, Noruega, Rússia, Espanha e Suíça – seguem essa prática.

Na Irlanda, na Inglaterra e no País de Gales, na conclusão da prova, o juiz resume o caso aos jurados, lembra-lhes as provas que ouviram e, ao fazê-lo, pode dar orientações sobre a abordagem adequada a tomar em relação a determinadas provas, fornecendo-lhes também informações e explicações sobre as regras legais aplicáveis. O juiz esclarece os elementos do delito e estabelece a cadeia de raciocínio a ser seguida para chegar a um veredicto baseado nas conclusões de fato do júri (TEDH, 2017, p. 17).

Na Noruega, o juiz orienta os jurados sobre cada questão jurídica levantada e explica as regras que devem seguir quando se retirarem para deliberar sobre o veredicto. Ao final, ele também resume as provas ao júri ou chama a atenção para evidências de importância (TEDH, 2017, p. 17).

Na Áustria, a decisão dos jurados é tomada com base num questionário detalhado que apresenta os principais elementos das diferentes acusações e contém questões que exigem uma resposta afirmativa ou negativa. Em princípio, os jurados deliberam em privado, sem que o juiz presidente esteja presente. Na verdade, o sigilo das deliberações do júri é um princípio firmemente estabelecido em muitos países (TEDH, 2017, p. 17).

Na Bélgica, um juiz profissional pode ser convidado a comparecer no júri para fornecer ao júri esclarecimentos sobre uma questão específica, sem

exprimir opinião ou votar sobre a questão da culpabilidade (TEDH, 2017, p. 17).

Na Noruega, o júri pode convocar o juiz presidente, mas, se considerar necessário esclarecimentos sobre questões a serem respondidas, os princípios jurídicos aplicáveis ou o procedimento a seguir, elas devem ser emendadas ou novas questões devem ser feitas, devendo retornar ao tribunal para que o assunto seja levantado perante as partes (TEDH, 2017, p. 17).

No Cantão de Genebra, o juiz presidente participa das deliberações do júri para prestar assistência, mas não pode emitir parecer sobre a questão da culpabilidade. Um escrivão também fica presente para fazer um registro das decisões tomadas e dos motivos apresentados (TEDH, 2017, p. 17).

A votação do Tribunal do Júri português segue o procedimento dialético, em que os jurados (com os juízes) podem conversar entre si acerca dos fatos e provas apresentadas, embora não possam revelar sobre o que foi falado, ou tampouco sua decisão tomada.

No sistema de júri em Portugal, ao contrário do Brasil, é exigida fundamentação nas decisões, com cada juiz e jurado explicando os motivos de suas convicções, incluindo os meios de prova. Antes da votação, juízes e jurados compartilham suas razões de voto em ordem específica, com os jurados votando primeiro, seguidos pelos juízes e, por último, o presidente. As discussões na sala de deliberação não são registradas nos autos do processo, e a divulgação das conversas é proibida, com penalidades em caso de descumprimento (SALLUM et al.).

Na Espanha, o debate é secreto, "tendo o jurado a obrigação de não revelar o que se passou dentro da sala", porém "a votação é nominal, em grupo, e em voz alta, sendo o réu considerado culpado apenas se houver sete votos nesse sentido, dentre os nove" (SALLUM, et. al.), e o veredicto é composto por cinco partes distintas.

O veredicto do júri compreende cinco partes distintas: o primeiro enumera os fatos estabelecidos, o segundo lista os não estabelecidos, o terceiro declara a culpa ou inocência do acusado, o quarto fornece razões sucintas para o veredicto, indicando as bases de prova, e o quinto registra

os eventos das discussões sem identificar os participantes (TEDH, 2017, p. 17-18).

Até 1991, as autoridades do Cantão de Genebra consideravam que o júri satisfazia a exigência de uma decisão fundamentada ao responder "sim" ou "não" às perguntas precisas que lhe foram colocadas. No entanto, em decisão de 17 de dezembro de 1991, o Tribunal Federal considerou que tais respostas eram insuficientes e exigia que os tribunais do júri do Cantão apresentassem suas decisões nos julgamentos futuros. Em 1992, os artigos 298 e 308 do Código de Processo Penal de Genebra foram alterados para obrigar o júri a fundamentar as suas opções caso considerasse que tal era necessário à compreensão do veredicto. O artigo 327 do Código de Processo Penal exige que o júri declare "as razões para levar em conta ou desconsiderar os principais elementos de prova e as razões legais para o veredicto do júri e a decisão do tribunal e do júri quanto à sentença ou ao Imposição de qualquer medida" (TEDH, 2017, p. 18).

Nos Estados que optaram pelo sistema tradicional, a Geórgia, a Irlanda, Malta, a Espanha, a Suécia e o Reino Unido têm previsão de interposição de recurso contra o veredicto do júri, não havendo, no entanto, na Áustria, na Bélgica, na Noruega, na Rússia e Suíça (Cantão de Genebra). Na Áustria, os condenados só podem recorrer ao Tribunal de Recurso contra a pena, bem como arguir nulidade no Supremo Tribunal (TEDH, 2017, p. 18).

Na Bélgica, desde os fatos narrados e levados ao TEDH, no caso Taxquet v. Bélgica, a lei de 21 de dezembro de 2009, que entrou em vigor em 21 de janeiro de 2010, alterou o processo no Tribunal de Assise, para fundamentar o veredicto do júri, a fim de esclarecer o seu significado (TEDH, 2017, p. 18).

2. A MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS

As garantias de independência e imparcialidade são consideradas aplicáveis tanto aos juízes profissionais como aos membros dos tribunais do júri (OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, 2017, p. 66).

A fundamentação das decisões é também garantia dada aos jurisdicionados, que, além de evitar o arbítrio, propicia o exercício do contraditório e da ampla defesa (CHIMENTI, 2005, p. 311).

O Comitê Europeu de Direitos Humanos, em seu Comentário Geral sobre o direito a um julgamento justo, destacou a eliminação de todas as formas de discriminação racial, citando exemplos de injustiça, como a tolerância a atitudes racistas por parte de jurados durante o julgamento. No caso Remli v. França, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou a declaração de um jurado expressando preconceito racial como violação do direito a um julgamento imparcial. O Tribunal enfatizou a importância de tomar medidas para garantir a imparcialidade do júri, podendo incluir o redirecionamento cuidadoso do juiz aos jurados. Em casos como Sander v. Reino Unido, onde jurados fizeram comentários racistas, o Tribunal considerou que advertências do juiz não eram suficientes para garantir a imparcialidade do júri, destacando a necessidade de uma reação mais robusta do juiz para garantir um julgamento justo (OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, 2017, p. 66-67).

Esses casos ilustram que o TEDH, ao se deparar com alegações de (im)parcialidade, considera questões fáticas em causa para determinar se: a) existem dúvidas objetivamente justificadas ou legítimas quanto à imparcialidade do júri; b) houve garantias suficientes para remediar e corrigir ameaças potenciais à imparcialidade do júri, inclusive por meio de aviso firme aos jurados; e c) foram necessárias medidas mais fortes, incluindo a dispensa de jurados, nas circunstâncias específicas do caso (OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, 2017, p. 67).

No caso Collins v. Jamaica, o Comitê Europeu de Direitos Humanos ressaltou a importância da imparcialidade do júri na avaliação de fatos e provas para garantir um veredicto justo. O Comitê enfatizou que as alegações de impropriedades no comportamento dos jurados devem ser contestadas perante o tribunal quando chegam ao conhecimento da defesa (OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, 2017, p. 67).

A imparcialidade é um componente crucial do julgamento justo, conforme garantido pelo artigo 6º. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos interveio em casos relacionados a declarações intolerantes de jurados,

interações inadequadas e composição do júri, enfatizando a necessidade de imparcialidade tanto subjetiva quanto objetivamente (COEN, 2017, p. 3).

O Tribunal referiu-se à importância de veredictos fundamentados para várias partes interessadas no processo penal, notadamente a pessoa julgada, os tribunais de recurso e o público em geral. A fundamentação foi considerada vital, não apenas aos acusados, mas também à manutenção da confiança na administração da justiça (COEN, 2017, p. 22):

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) concluiu que a ausência de fundamentação em um veredicto de júri violava o direito a um julgamento justo (DALY, 2017). Esta decisão teve implicações significativas, destacando a necessidade de fundamentação nos veredictos de júri em todos os países signatários da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Embora tenha havido críticas à falta de detalhes na decisão do TEDH, sua ênfase na transparência e clareza foi reconhecida como um marco importante. Essa decisão poderia resultar em reformas nos sistemas de júri em toda a Europa, incluindo a exigência de fundamentação nos veredictos, a adoção de sistemas de júri misto ou até mesmo a abolição completa do julgamento por júri (COEN, 2017, p. 22-23).

Embora não seja expressamente mencionado nos quatro principais tratados de direitos humanos, o direito a um julgamento fundamentado é inerente às disposições relativas a um "julgamento justo", incluindo o direito a um julgamento público. Os Estatutos dos Tribunais Penais Internacionais para o Ruanda e a antiga Iugoslávia estipulam que os acórdãos desses Tribunais "serão acompanhados de um parecer fundamentado por escrito, para o qual separadas ou divergentes manifestações possam ser anexadas", e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional dita que as decisões da Câmara de Julgamento "devem ser por escrito e conter uma declaração completa e fundamentada da conclusão da Câmara de Julgamento sobre as provas e conclusões" (UNHR, 2017, p. 293).

O Comitê dos Direitos Humanos examinou numerosas queixas relativas à falta de fundamentação dos tribunais, que foram examinadas nos termos do Pacto, que "devem ser lidas em conjunto, para que o direito à revisão da condenação e sentença seja disponibilizado sem demora". De

acordo com a jurisprudência do Comitê, nos termos do nº 5 do artigo 14 (UNHR, 2017, p. 293):

> O condenado tem direito, dentro de um prazo razoável, ao acesso a julgamentos escritos, devidamente fundamentados, para todas as instâncias de recurso, a fim de gozar do exercício efetivo do direito de ser julgado por um tribunal superior de acordo com a lei.

No caso de Francis, houve uma violação do direito do autor a um julgamento justo devido ao atraso significativo na emissão de um julgamento escrito pelo Tribunal de Recurso, o que impossibilitou o exercício do direito de recorrer ao Conselho Privado (UNHR, 2017, p. 293).

De acordo com a jurisprudência constante do TEDH, a garantia da motivação reflete "um princípio ligado à boa administração da justiça, devendo os acórdãos dos tribunais serem fundamentados adequadamente", mas "esta obrigação de fundamentação se aplica e pode variar de acordo com a natureza da decisão e deve ser determinada à luz das circunstâncias do caso". Além disso, embora o artigo 6°, n° 1, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos "obrigue os órgãos jurisdicionais a fundamentar as suas decisões, não pode ser entendido como exigindo uma resposta pormenorizada a cada argumento" (UNHR, 2017, p. 293).

No caso de García Ruiz, o Tribunal Europeu considerou que o reclamante teve um processo contraditório adequado, com oportunidade para apresentar seus argumentos. A decisão da Audiência Provincial endossou as razões da decisão de primeira instância, embora pudesse ter sido desejável uma fundamentação mais substancial (UNHR, 2017, p. 294).

No caso examinado sob a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o reclamante alegou não ter recebido uma cópia completa do acórdão do tribunal de primeira instância ao decidir sobre um recurso. O Tribunal Europeu concluiu que, embora o reclamante não tenha negado que as questões centrais de sua defesa estavam presentes no resumo do acórdão, sua falta de acesso ao acórdão completo não violou a Convenção (UNHR, 2017, p. 293).

O Comitê de Direitos Humanos reforça que o acusado tem direito a um processo e apelação sem atrasos indevidos, especialmente em casos de pena capital. A falta de uma decisão fundamentada que impeça o recurso

viola o artigo 14 do Pacto. Esta violação também resulta na violação do direito à vida, conforme estabelecido no artigo 6º do Pacto. As garantias processuais, como julgamento justo e presunção de inocência, devem ser observadas, juntamente ao direito a um tribunal superior e ao perdão ou comutação da sentença (UNHR, 2017, p. 294-295). Consequentemente, quando "a sentença final de morte" foi "aprovada sem ter cumprido os requisitos" do artigo 14, há também uma violação do artigo 6º do Pacto, que estabelece no segundo parágrafo que uma sentença de morte não pode ser imposta "contrariamente às disposições do presente Pacto" (UNHR, 2017, p. 295).

A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos considerou igualmente que a execução de 24 soldados constituía uma "privação arbitrária" do seu direito à vida, garantido pelo artigo 4º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, uma vez que o seu julgamento tinha violado as garantias do devido processo previstas no artigo 7º, nº 1, alínea a, da Carta (UNHR, 2017, p. 295).

Em resumo, os tribunais devem sempre fundamentar as suas decisões, embora possam não ter de responder a cada argumento do arguido, e o condenado tem direito a receber uma decisão fundamentada num prazo razoável, essencial para a apresentação de eventual recurso. E, nos casos de pena de morte, a aplicação rigorosa desses direitos é particularmente importante (UNHR, 2017, p. 295).

3. A MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS E O VEREDICTO DO TRIBUNAL DO JÚRI

Nas datas de 21 de outubro de 2009, 26 de maio e 6 de outubro de 2010, o TEDH se debruçou sobre um caso no qual questionava, entre outros argumentos, a inexistência de fundamentação do veredicto proferido pelos jurados, assim nominado como o caso Taxquet v. Bélgica.

Taxquet foi julgado perante a Corte de Assise de Liège por acusação de homicídio e tentativa de homicídio. O júri de doze pessoas respondeu afirmativamente a todas as questões sem revelar suas razões, o que foi contestado por Taxquet como violação do artigo 6º da Convenção Europeia

de Direitos Humanos. O governo belga defendeu o modo de julgamento, citando o precedente Zarouali v. Bélgica. A Corte Europeia de Direitos Humanos considerou que a ausência de razões nas decisões do júri não violava a Convenção, pois o sigilo das decisões dos jurados e a autonomia dos Estados-Membros para decidir seus sistemas de justiça foram considerados (UNHR, 2017, p. 295).

A falta de fundamentação explícita das decisões judiciais não foi considerada uma questão abstrata sob o artigo 6º da Convenção Europeia. A Corte Europeia reconheceu a liberdade dos Estados-Membros na escolha dos métodos para garantir a conformidade de seus sistemas judiciais com o artigo 6º e não questionou a instituição do júri leigo. O tribunal avaliou apenas se o método adotado produziu resultados compatíveis com a Convenção (TEDH, 2017, p. 21, 25).

O TEDH observa que, embora seja importante que haja razões na declaração de culpabilidade feita pelo júri, o presidente deve fazer perguntas prévias sobre os fatos do caso, e o acusado deve poder contestar essas questões, compensando a brevidade das respostas do júri (TEDH, 2017, p. 25). No caso Bellerín Lagares v. Espanha, o tribunal considerou que uma decisão que incluía uma lista de fatos provados pelo júri e uma análise jurídica tinha razões suficientes (TEDH, 2017, p. 25-26). Em Goktepe, houve violação do artigo 6º devido à recusa do Tribunal de Assise em considerar argumentos vitais (TEDH, 2017, p. 26). No caso Saric, a falta de fundamentação não foi considerada contrária à Convenção (TEDH, 2017, p. 26). O TEDH conclui que, embora a Convenção não exija que o júri fundamente sua decisão, é crucial que o veredicto seja compreensível para garantir um julgamento justo e evitar arbitrariedade (TEDH, 2017, p. 26).

Como o Tribunal observou com frequência, o Estado de Direito e a prevenção do poder arbitrário são os princípios subjacentes à Convenção (vide, entre muitas outras fontes, *mutatis mutandis*, Roche v. Reino Unido [GC], nº 32555/96, § 116, CEDH 2005-X). Na esfera judicial, esses princípios servem para fomentar a confiança do público em um sistema de justiça objetivo e transparente, um dos fundamentos de uma sociedade democrática (ver Suominen v. Finlândia, 37801/97, § 37, 1º de julho de 2003 e Tatishvili v. Rússia, nº 1509/02, § 58, CEDH 2007-I) (TEDH, 2017, p. 26).

Nos procedimentos com juízes profissionais, a compreensão da condenação pelo acusado depende das razões fornecidas nas decisões judiciais. Os órgãos jurisdicionais devem fundamentar claramente suas decisões para garantir uma aceitação mais pronta e proteger os direitos da defesa. Embora não precisem responder a todos os argumentos, devem abordar as questões essenciais (TEDH, 2017, p. 26-27).

No caso dos Tribunais de Assise com jurados leigos, o artigo 6º exige garantias suficientes para evitar arbitrariedade e permitir ao acusado compreender os motivos de sua condenação. Isso pode incluir direções do juiz aos jurados, questões precisas colocadas pelo juiz e vias de recurso para o acusado. A falta de um veredicto fundamentado por um júri leigo não viola automaticamente o direito a um julgamento justo, pois o respeito aos requisitos equitativos deve ser avaliado no contexto do processo como um todo (TEDH, 2017, p. 27).

No acórdão Bellerín Lagares v. Espanha, o Tribunal observou que a decisão impugnada – à qual se juntava um relatório das deliberações do júri – continha uma lista dos fatos que o júri tinha considerado provados ao declarar o acusado culpado, uma análise jurídica desses fatos e, para fins de condenação, uma referência às circunstâncias que se verificou ter influenciado o grau de responsabilidade do acusado no caso em apreço. Por conseguinte, considerou que o acórdão em causa tinha razões suficientes para efeitos do artigo 6°, n° 1, da Convenção (TEDH, 2017, p. 24).

No caso Taxquet v. Bélgica, a violação fora constatada não pela ausência abstrata de fundamentos no veredicto, mas sim porque apenas foram colocadas quatro questões relativamente ao reclamante, redigidas em termos idênticos às perguntas referentes aos outros coacusados, não lhe permitindo determinar a base fática ou jurídica em que fora condenado, resultando, assim, sua incapacidade de entender por que ele foi considerado culpado, o que levou a um julgamento injusto (TEDH, 2017, p. 24).

No caso Judge v. Reino Unido, o Tribunal considerou que o enquadramento relativo ao veredicto não fundamentado de um júri escocês era suficiente para que o arguido compreendesse o seu veredicto. Além disso, o Tribunal estava também convencido de que os direitos de recurso previstos pelo direito escocês teriam sido suficientes para sanar qualquer

decisão imprópria do júri. Nos termos da legislação aplicável, o Tribunal de Recurso gozava de amplos poderes de fiscalização e estava habilitado a anular qualquer condenação que equivalesse a um erro judiciário (TEDH, 2017, p. 24).

Questão de importante relevância é a exigência de fundamentação das decisões judiciais (e nisso se inclui as coletivas) e a regra do sigilo (a exemplo do Direito Brasileiro) das decisões prolatadas pelo Tribunal do Júri.

Antes do caso Seckerson v. Reino Unido, o TEDH não tinha examinado detalhadamente a compatibilidade da regra do sigilo do júri com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Essa regra, que impede os jurados de divulgar o conteúdo de suas deliberações, é estabelecida tanto na *common law* quanto na legislação. O tribunal de Estrasburgo aprovou brevemente essa regra em Gregory, destacando sua importância para fortalecer o papel do júri como árbitro dos fatos e garantir deliberações francas. Embora o caso tenha sido resolvido com base na compatibilidade do sigilo com a Convenção, o TEDH deixou claro seu apoio à lógica por trás da regra (COEN, 2017, p. 13).

No caso Seckerson, o *foreman* de um júri e o jornal *The Times* foram processados por violar a seção 8 da lei de desacato, após o jornal publicar as preocupações do *foreman* sobre uma condenação por homicídio culposo. Embora comentários gerais sobre a força das provas não violassem a seção 8, revelar os votos dos jurados e críticas específicas ao raciocínio usado constituíram violações. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que a restrição decorrente da seção 8 não era uma ingerência desproporcional na liberdade de expressão, pois promovia a imparcialidade judicial e mantinha a autoridade do Judiciário. As multas impostas foram consideradas proporcionais e dissuasivas (COEN, 2017, p. 14-15).

No caso Seckerson, o Tribunal Europeu adotou uma visão restrita sobre a divulgação de informações relacionadas a julgamentos reais, justificando a restrição à liberdade de expressão com os fundamentos tradicionais do segredo do júri. Isso deixa aberta a possibilidade de futuras violações da Convenção, particularmente no contexto da investigação de erros judiciais. No caso Saric v. Dinamarca, a Segunda Seção rejeitou o argumento de que veredictos sem fundamentos violam o artigo 6°, citando que a culpa

determinada por um júri não é contrária à Convenção. O caso Taxquet x Bélgica representa uma ruptura com a jurisprudência anterior, pois desafia a ausência de razões nos veredictos do júri (COEN, 2017, p. 15, 16, 19-20).

No caso Taxquet v. Bélgica, o Tribunal foi taxativo em recusar a hipótese de violação abstrata da Convenção pela só ausência de razões nas decisões levadas a efeito pelo Tribunal do Júri.

A Comissão destacou o papel das questões feitas ao júri para enquadrar o veredicto, enquanto a Corte, no caso Taxquet, mencionou uma mudança perceptível em sua própria jurisprudência e na legislação dos Estados contratantes. A Corte enfatizou que a fundamentação das decisões judiciais é essencial para garantir um processo justo e preservar os direitos da defesa. Observou-se que a fundamentação é especialmente crucial em casos criminais, pois ajuda a pessoa afetada a aceitar a decisão ou considerar a interposição de um recurso. No caso Taxquet, a Corte considerou uma violação ao artigo 6º a falha em adaptar as perguntas do júri à situação de cada indivíduo (COEN, 2017, p. 21).

Contudo, a Corte identificou um outro problema no processo que lhe foi submetido. Numa passagem fortemente redigida, condenou as respostas de uma só palavra, dadas pelas perguntas (COEN, 2017, p. 22):

> O Tribunal considera que tais respostas lacônicas a perguntas vagas e genéricas poderiam ter deixado ao recorrente uma impressão de justiça arbitrária sem transparência. Não tendo recebido um resumo das principais razões pelas quais a Corte de Assise estava convencida de que ele era culpado, ele não conseguiu entender - e, portanto, aceitar - a decisão do tribunal.

O Governo belga pediu que o caso Taxquet fosse encaminhado, da Segunda Seção à Grand Chamber (Plenário da Corte) (COEN, 2017, p. 23-24).

Antes da decisão do Plenário, a Bélgica modificou sua legislação para que o juiz presidente auxiliasse o júri a explicar os principais motivos de sua decisão. O caso foi levado ao Plenário da Corte pela Irlanda, Reino Unido e França, que tinham maior interesse no resultado devido à reforma já implementada na Bélgica. O Reino Unido defendeu a aplicação de uma margem de apreciação, enquanto a Irlanda e o Reino Unido enfatizaram a importância de o juiz fornecer um resumo do raciocínio ao júri. A França

destacou a diversidade nos processos judiciais e pediu à Corte para não impor regras uniformes. O Plenário reconheceu a diversidade nos métodos de julgamento penal entre os Estados-Membros do Conselho da Europa, destacando diferenças nos sistemas de júri e no papel do juiz (COEN, 2017, p. 24-25).

A Corte optou por afirmar que os Estados Contratantes eram livres em escolher seus sistemas de julgamento criminal, desde que estivessem em conformidade com a Convenção (COEN, 2017, p. 25).

O Tribunal, assim, identificou o cerne como sendo a determinação de que o processo ofereça garantias suficientes contra a arbitrariedade e torne possível ao acusado entender por que foi declarado culpado, permitindo-se a manutenção de veredictos de tribunais leigos, por entender não violar, abstratamente, a Convenção Europeia de Direitos Humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cotejo entre o sigilo do voto dos membros de um Tribunal do Júri e a garantia da motivação das decisões é tema que tem suscitado inúmeros argumentos favoráveis e contrários.

A legitimidade das decisões prolatadas por tribunais do júri, em razão da ausência de fundamentação dos veredictos, foi objeto de discussão do TEDH, ao analisar se tal característica violaria, ou não, o artigo 6º da CEDH.

É crucial que o júri possa decidir de forma independente e imparcial, o que é essencial para a sua imparcialidade. Para garantir essa independência, o veredicto do júri deve ser protegido contra pressões posteriores, como punições por decisões consideradas "equivocadas", garantindo aos jurados a liberdade de decidir sem medo de represálias do acusado, de seus familiares ou do Estado.

E o sigilo da manifestação (*jury secrecy*) é primordial, para que a decisão tenha caráter absolutamente coletivo, sem que o pensamento de cada jurado esteja exposto a quem quer que seja, garantindo, assim, a independência e imparcialidade necessárias.

Ou seja, o sigilo é uma salvaguarda ao próprio acusado, como se extrai dos exemplos históricos em que os jurados decidiram contrariamente

aos interesses de governos locais, protegendo-o contra eventuais arbitrariedades praticadas por agentes do Estado.

Outrossim, contrapondo-se ao sigilo, encontramos a garantia processual da necessidade de fundamentação das decisões, igualmente como mecanismo que previne o arbítrio, além de possibilitar a compreensão da decisão prolatada, permitindo, assim, o contraditório e a ampla defesa.

Da mesma forma, é na motivação da decisão (*reasoning*) que encontramos o raciocínio lógico-dedutivo que nos permite compreender como o julgador chegou àquela conclusão, sendo possível, inclusive, e a partir disso, aquilatar acerca da sua imparcialidade.

Mas a regra da motivação da decisão não é estanque, ao menos aos olhos do TEDH, cuja exigência é variável de acordo com a natureza dela, analisada conforme o caso concreto, ainda que, genérica e abstratamente considerada, deva ela constar dos julgamentos.

Considerando tais circunstâncias é que se chega à conclusão de que o veredicto do júri, tendo em vista sua importância histórica na luta contra a arbitrariedade estatal, e suas peculiares características, deve possuir mecanismos específicos de garantias – ao acusado e à própria existência do júri –, de forma a salvaguardar a independência e imparcialidade dos jurados.

Entendendo a situação bastante peculiar de cada Estado-Membro da Europa, o TEDH entendeu não ser possível considerar como violadora de direitos fundamentais a instituição do júri, especificando melhor a ausência de fundamentação em seus veredictos, abstrata e genericamente falando.

No contexto de decisões coletivas por júris leigos, a falta de motivação em suas decisões deve ser compensada por mecanismos adicionais, como questões específicas ao caso, orientação do juiz sobre as evidências apresentadas e resumos claros dos argumentos. Essas medidas visam garantir que os jurados compreendam plenamente o que estão decidindo e permitir às partes avaliar a possibilidade de recurso, sem comprometer a igualdade processual.

Compreender o que os jurados decidiram para, eventualmente, questioná-los pela via do recurso é a principal função de mecanismos de compensação da ausência de razões na decisão.

Outros mecanismos foram vistos como na Espanha, Suíça e, após o caso Taxquet, na Bélgica, que procuram dispor de instrumentos que possam fazer com que se exponha uma motivação na escolha das versões que acreditam ser a mais convincente, tais como uma sucinta declaração de razões ao veredicto, indicando os elementos de prova em que se baseia e as razões pelas quais determinados fatos foram considerados ou não estabelecidos.

Concluindo, a ausência de fundamentação no veredicto não o torna violador de direitos fundamentais, conforme entendimento do TEDH, pois é mister, principalmente, que o processo ofereça garantias suficientes contra a arbitrariedade e torne possível ao acusado entender por que foi declarado culpado, com a utilização de instrumentos que compensem essa ausência.

REFERÊNCIAS

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COEN, Mark. 'With Cat-Like Tread': Jury Trial and the European Court of Human Rights. **Human Rights Law Review**. 2014. V. 14. Disponível em: <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/14/1/107/667051/With-Cat-Like-Tread-Jury-Trial-and-the-European?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 20 fev. 2017.

DALY, Tom. **An Endangered Species? The Future of the Irish Criminal Jury System in Light of Taxquet v Belgium**. Disponível em: <http://www.academia.edu/6845827/An_Endangered_Species_The_Future_of_the_Irish_Criminal_Justice_System_in_Light_of_Taxquet_v._Belgium_1_2_New_Journal_of_European_Criminal_Law_153_2010_>. Acesso em: 16 fev. 2017.

HEMMENS, C.; BRODY, D.C.; SPOHN, **C. Criminal Courts:** A Contemporary Perspective. Thousand Oaks/CA: Sage Publications Inc, 2017. Disponível em:

<http://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/53220_ch_9.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2017.

NASSIF, Aramis. **Júri**: instrumento da soberania popular. 2. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed, 2008.

OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS. **Legal Digest of International Fair Trial Rights**. Disponível em: <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true#page=52>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PORTUGAL. **Constituição da República de Portugal de 1976**. 1976. Disponível em: <Constituição da República Portuguesa - CRP - Título I | DR (diariodarepublica.pt)>. Acesso em: 6 abr. 2024.

PORTUGAL. **Lei nº 62/2013**, 2013. Disponível em: <Lei da Organização do Sistema Judiciário | DR (diariodarepublica.pt)>. Acesso em: 6 ab. 2024.

PORTUGAL. **Código de Processo Penal**, 1987. Disponível em: <Código de Processo Penal - CPP | DR (diariodarepublica.pt)>. Acesso em: 6 abr. 2024.

PORTUGAL. **Regime de Júri em Processo Penal**. 1987. Disponível em <::: DL n.º 387-A/87, de 29 de Dezembro (pgdlisboa.pt)>. Acesso em: 6 abr. 2024.

SALLUM, Yádia Machado; OLIVATTO, Carolina Ludwig; SILVA NETO, Antônio Ribeiro da. Tribunal do Júri: um estudo comparado entre os países da Civil Law com ênfase na análise de propostas para a reforma do júri brasileiro. **Revista Jurídica**, Rio Claro, v. 16, n. 1, p. 105-128, jan./dez. 2018. Páginas 114-116.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS – TEDH. **Case of Taxquet v. Belgium.** 16 de novembro de 2010. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101739>. Acesso em: 20 fev. 2017.

UNITED NATIONS HUMANS RIGHTS – UNHR. **Human Rights in Administration of Justice:** A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers. Cap. 7. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter7en.pdf>. Acessado em: 20 fev. 2017.

SEÇÃO ESPECIAL - TEMÁTICA AMBIENTAL

O GRITO DA CAATINGA: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DO DESMATAMENTO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO ESPERANÇA DE DIAS MELHORES

THE CRY OF THE CAATINGA: SOCIOECONOMIC IMPACTS OF DEFORESTATION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS HOPE FOR BETTER DAYS

Luciano Nunes Maia Freire
Doutorando em Direito Constitucional e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (2024). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (2020). Desembargador Eleitoral Titular do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE). Diretor Geral da Escola Judiciária Eleitoral Cearense (EJEC). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Ceará (TJ/CE). Juiz Coordenador do Núcleo de Cooperação Judiciária do TJ/CE. Conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de 2017 a 2021, período no qual também exerceu a presidência da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais (CDDF), Comissão do Meio Ambiente (CMA) e da Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP). Integrou a composição inicial do Observatório Nacional de Grandes Desastres Socioambientais, instituído em 2019, pelas presidências do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Juiz Assessor Interinstitucional do CNJ/CNMP, de 2021 a 2023.
E-mail: lucianonmf1982@gmail.com

Gina Vidal Marcílio Pompeu
Pós-Doutora em Direito Econômico pela Universidade de Lisboa (UL), Lisboa, Portugal. Pós-Doutora em Direitos Humanos, Econômicos e Responsabilidade Social pela Université Havre, Le Havre, França. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE. Graduada em Direito pela UFC. Professora Titular de Direito Constitucional e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza/CE, Brasil. Advogada.
E-mail: ginapompeu@unifor.br

Recebido em: 10/06/2025 | Aprovado em: 23/07/2025

Resumo: A Caatinga, bioma exclusivamente brasileiro de inestimável valor, enfrenta desafios significativos devido ao desmatamento ilegal, que gera perda de biodiversidade, desertificação e graves impactos socioeconômicos, como pobreza e insegurança hídrica para as comunidades locais. Nesse cenário, a inteligência artificial (IA) surge como uma ferramenta revolucionária para o monitoramento e combate a essas práticas. Este artigo explora a aplicação de técnicas de IA para aprimorar a detecção de atividades ilícitas, otimizar a fiscalização e subsidiar a tomada de decisões. Conclui-se que o uso estratégico da IA pode identificar padrões de desmatamento, prever áreas de risco e apoiar o manejo sustentável, promovendo a conservação do bioma e o desenvolvimento socioambiental da região.

Palavras-chave: Caatinga; desmatamento ilegal; impactos socioeconômicos**;** mecanismos de combate; inteligência artificial.

Abstract: *The Caatinga, an exclusively Brazilian biome of inestimable value, faces significant challenges due to illegal deforestation, which leads to biodiversity loss, desertification, and severe socioeconomic impacts, such as poverty and water insecurity for local communities. In this scenario, artificial intelligence (AI) emerges as a revolutionary tool for monitoring and combating these practices. This article explores the application of AI techniques to improve the detection of illicit activities, optimize enforcement, and support decision-making. It is concluded that the strategic use of AI can identify deforestation patterns, predict risk areas, and support sustainable management, promoting the conservation of the biome and the socio-environmental development of the region.*

Keywords: *Caatinga; ilegal deforestation; socioeconomic impacts; combate mechanisms; artificial intelligence.*

Sumário: Introdução; 1. A Situação do Desmatamento Ilegal do Bioma Caatinga; 2. Impactos Socioeconômicos do Desmatamento Ilegal no Bioma Caatinga; 3. Mecanismos de Combate ao Desmatamento Ilegal e o Auxílio da Inteligência Artificial; 4. Planos e Mecanismos de Combate ao Desmatamento Ilegal e o Uso da Inteligência Artificial no Bioma Caatinga; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A Caatinga, bioma exclusivamente brasileiro, representa patrimônio natural de inestimável valor ecológico, social e econômico para o país. Essa floresta tropical seca, que abrange uma vasta área do Nordeste e parte de Minas Gerais, abriga uma biodiversidade singular, adaptada às condições climáticas semiáridas.

Apesar de sua relevância, a Caatinga historicamente recebeu menor atenção em comparação com outros biomas brasileiros, como a Amazônia e a Mata Atlântica, o que a torna particularmente vulnerável a diversas formas de degradação ambiental, com destaque para o desmatamento ilegal.

A exploração não sustentável de seus recursos naturais, impulsionada por diversos fatores como a expansão agropecuária, a extração de lenha e carvão vegetal, entre outros, tem comprometido a integridade desse ecossistema, de modo a gerar não apenas impactos negativos na biodiversidade e nos recursos hídricos, mas também graves consequências socioeconômicas para as comunidades locais, inclusive o agravamento da pobreza, a insegurança alimentar e a intensificação de processos como a desertificação, que comprometem seus meios de subsistência.

Diante desse cenário, a busca por soluções inovadoras e eficientes para o monitoramento e o combate ao desmatamento ilegal na Caatinga apresenta-se como medida fundamental de governança. Nesse contexto, a inteligência artificial (IA) surge como ferramenta promissora para auxiliar no monitoramento, fiscalização e combate ao desmatamento ilegal, ao oferecer a capacidade de analisar grandes volumes de dados, identificar padrões e prever áreas de risco com maior precisão e agilidade, de maneira a contribuir para estratégias que considerem tanto a dimensão ambiental quanto a social.

O presente estudo tem como objetivo analisar criticamente o uso da inteligência artificial no combate ao desmatamento ilegal na Caatinga ao buscar compreender o estado atual desse bioma, bem como seus desafios socioambientais**,** além dos próprios desafios e perspectivas específicos para a aplicação dessa tecnologia na sua proteção. A problemática, portanto, reside na necessidade de analisar a (in)suficiência dos recursos atuais para combate ao desmatamento ilegal da Caatinga, haja vista seus impactos multifacetados**,** bem como entender se a IA possui capacidade para auxiliar (ou não) na luta contra às práticas ilegais que assolam o referido bioma.

O artigo organiza-se em três capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma abordagem geral acerca da situação do desmatamento ilegal no bioma Caatinga, com o intuito de contextualizar a problemática e destacar a relevância da busca por soluções eficazes. O segundo capítulo aprofunda a análise sobre os impactos socioeconômicos decorrentes do desmatamento ilegal no bioma, de modo a evidenciar a intrínseca relação entre a degradação ambiental e a vulnerabilidade social na região**.** O terceiro capítulo analisa os mecanismos

de combate ao desmatamento ilegal nos biomas em geral, inclusive como a IA tem auxiliado neste ponto, e busca identificar as melhores práticas e lições aprendidas que possam ser aplicadas à realidade da Caatinga. Por fim, o quarto capítulo se volta especificamente para os planos de combate ao desmatamento ilegal na Caatinga e analisa o uso (ou a ausência) de IA nesse bioma, bem como os desafios e o potencial de sua aplicação.

A metodologia empregada é de caráter qualitativo, que combina análise documental de legislação, planos de ação, e estudos científicos, complementada por revisão bibliográfica sobre o tema. Objetiva-se que o estudo contribua para a formulação de políticas públicas e ações judiciais mais efetivas, de maneira a concretizar a justiça socioambiental e a sustentabilidade na Caatinga, garantindo-se a conservação desse importante bioma brasileiro e o bem-estar de suas populações.

1. A SITUAÇÃO DO DESMATAMENTO ILEGAL DO BIOMA CAATINGA

O bioma Caatinga, que se estende por grande parte do Nordeste brasileiro e pelo norte de Minas Gerais, possui área de aproximadamente 862.818 km² (oitocentos e sessenta e dois mil, oitocentos e dezoito quilômetros quadrados), o que representa cerca de 11% (onze por cento) do território nacional (Brasil, 2024, p. 15). Essa extensa área abriga notável diversidade biológica, caracterizada por espécies vegetais e animais únicas, adaptadas às condições semiáridas predominantes, de modo que desempenha papel indispensável na manutenção do equilíbrio ecológico da região, além de oferecer serviços ambientais essenciais, como a regulação do ciclo hidrológico, a conservação do solo e a manutenção da biodiversidade.

Acerca desse bioma, destaca Melo et al (2023, p. 3):

> A Caatinga se destaca por apresentar uma vegetação composta predominantemente por espécies de baixa a média estatura, principalmente arvoretas e arbustos. Muitas dessas espécies são sofisticadamente adaptadas às condições do ambiente semiárido, demonstrando uma variedade de estratégias para assegurar sua sobrevivência. Estas incluem a capacidade de reter água nos tecidos, a queda de folhas para minimizar a perda de umidade durante os períodos de seca e ciclos de floração definidos conforme

> os períodos chuvosos, bem como adaptações fisiológicas que refletem na produção de metabólitos e proteínas especializados. Além disso, as espécies da Caatinga podem estar adaptadas a longos períodos de seca, enquanto algumas espécies podem ser extremamente vulneráveis a mudanças climáticas rápidas. Apesar da alta diversidade, atualmente apenas metade de sua floresta original está preservada, sendo que a maior parte continua desprotegida por lei.

Apesar de sua importância socioambiental, a Caatinga é um dos biomas mais ameaçados do Brasil. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) revelam que o bioma já perdeu 40% (quarenta por cento) de sua vegetação nativa, o que equivale a aproximadamente 34 milhões de hectares, extensão comparável ao estado de Goiás (Carvalho, 2024), além de que menos de 10% (dez por cento) de sua área está protegida por Unidades de Conservação (UCs). O estado da Bahia lidera o ranking de desmatamento, seguido pelo Ceará e Piauí; a situação é agravada pela alta fragmentação dos remanescentes florestais e pela antropização[1] da maior parte das áreas:

> O bioma Caatinga ocorre na região Nordeste, com área em todos os estados da região, com exceção do Maranhão, e no norte de Minas Gerais, representando aproximadamente 10% do território nacional e abrigando uma população de quase 32 milhões de pessoas. O bioma é caracterizado pela alta diversidade de solos, vegetação, ambientes e paisagens, e já perdeu 42,6% de sua vegetação nativa. Nesse contexto, menos de 10% do bioma é protegido, a fragmentação dos remanescentes é alta e a maioria das áreas já sofreu antropização. (Brasil, 2024, p. 13).

O desmatamento do ecossistema é impulsionado por diversos fatores relacionados à constante exploração de seus recursos naturais, como a expansão da agropecuária, a extração de biomassa para fins energéticos, a implantação de projetos de energia eólica e solar, a mineração, entre outros (Brasil, 2024, p. 13-14). O resultado é a perda de habitat, a fragmentação dos ecossistemas, a diminuição da biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistêmicos.

1 Antropização (do grego *ánthropos*, homem) designa o conjunto de alterações provocadas pela atividade humana nos ecossistemas e na paisagem natural. Essas transformações podem variar em intensidade, desde modificações leves até a substituição completa da cobertura original do solo por estruturas urbanas, agrícolas ou industriais, de maneira a impactar na biodiversidade e nos processos ecológicos.

Estima-se que grande parte do desmatamento no bioma ocorra dentro dos limites estabelecidos pela legislação, sendo cerca de 21% (vinte e um por cento) do desmatamento total considerado ilegal. No entanto, análise de dados públicos e autorizações de supressão no bioma disponíveis no Sinaflor/Ibama e disponibilizados pelos estados revela resultados diferentes. O cruzamento de Autorizações de Supressão de Vegetação (ASV) com dados de desmatamento observados pelo Prodes/Inpe, entre 2018 e 2022, indica que 94% (noventa e quatro por cento) da perda de vegetação ocorreu sem qualquer autorização válida. Ademais, a legislação permite a supressão de vegetação nativa em áreas de Reserva Legal, o que, aliado à dificuldade de obtenção de dados abrangentes sobre autorizações de supressão, dificulta o controle do desmatamento:

> Tendo em vista a grande área de excedente de reserva legal e o percentual de 20% de Reserva Legal, é de se esperar que grande parte do desmatamento no bioma ocorra dentro dos limites estabelecidos pela legislação. Estima-se com base na análise da vegetação nativa dos imóveis dentro do CAR, UCs, TIs e assentamentos que cerca de 21% do desmatamento total no bioma seja ilegal (MCTI, 2017). Porém, uma análise de dados públicos e autorizações de supressão no bioma disponíveis no Sinaflor/Ibama e disponibilizados pelos estados apresenta resultados diferentes. O cruzamento de Autorizações de Supressão de Vegetação (ASV) com dados de desmatamento observado Prodes/Inpe entre 2018 e 2022 indica que 94% da perda da vegetação ocorreu sem uma autorização válida. (Brasil, 2024, p. 50).

O desmatamento no bioma Caatinga apresenta características específicas que o diferenciam de outros biomas brasileiros. Uma delas é a predominância de pequenos desmatamentos, muitas vezes realizados por pequenos produtores para atividades de subsistência, muitas vezes de forma não sustentável, o que leva à perda de vegetação nativa e à degradação do solo[2]. Outra característica é a forte demanda por biomassa (lenha e carvão vegetal) como fonte de energia para uso doméstico e industrial, porquanto

2 A avaliação do tamanho dos polígonos possibilita verificar que o desmatamento no bioma é caracterizado, em grande parte, por desmatamentos pequenos, menores do que 10 hectares. A partir de 2008, o desmatamento até 10 hectares responde por mais de 50% do total registrado no bioma. Uma das possíveis justificativas para tal comportamento é que isso pode ser fruto de atividades de pequenos produtores ou de atividades que não demandam, de uma vez só, a abertura de grandes áreas. Complementarmente, analisando-se os polígonos de desmatamento menores que 10 ha e aqueles entre 10 e 50 ha, verifica-se que eles correspondem conjuntamente a 80% dos polígonos de desmatamento registrados no bioma (Tabela 10). (Brasil, 2024, p. 47-48).

sua extração, muitas vezes de forma ilegal e predatória, exerce influência negativa sobre a vegetação nativa.

A conversão de áreas de vegetação nativa para pastagens e agricultura também gera impacto deletério sobre a Caatinga, especialmente com o avanço da fronteira agrícola e a intensificação da pecuária na região. O processo de conversão de áreas de vegetação nativa em pastagens, associada ao sobrepastoreio (sobreutilização de uma área de pastagem por animais, sem dar tempo suficiente para a recuperação da vegetação), causa a degradação do solo e a perda de biodiversidade (Alencar, 2022).

A mineração e a expansão urbana, embora em menor escala, também exercem pressão sobre a vegetação nativa da Caatinga. A exploração de recursos minerais e a construção de novas áreas urbanas demandam a supressão de vegetação e a alteração do uso do solo, o que compromete a a biodiversidade da Caatinga e intensifica os processos de degradação ambiental (Brasil, 2024, p. 61-62). Além disso, vetores de desmatamento têm ganhado relevância nos últimos anos, como a instalação de parques eólicos e usinas fotovoltaicas, os quais, conquanto sejam fontes de energia renovável, podem causar desmatamento para a implantação de suas infraestruturas, além de outros impactos ambientais e socioeconômicos (Brasil, 2024, p. 19).

As consequências do desmatamento ilegal na Caatinga, assim como em qualquer outro bioma, são multifacetadas e impactam negativamente o meio ambiente e a sociedade. A perda da cobertura vegetal intensifica os processos erosivos, o que gera empobrecimento do solo e diminuição da sua capacidade produtiva. A escassez de água, característica do clima semiárido, por sua vez, agrava-se com o desmatamento e compromete o abastecimento humano e animal, além de intensificar a vulnerabilidade das comunidades locais aos efeitos da seca. Ademais, o desmatamento contribui para a perda de biodiversidade, com a extinção de espécies de plantas e animais, a fragilização dos ecossistemas e a diminuição dos serviços ecossistêmicos.

O desmatamento na Caatinga encontra-se intrinsecamente ligado a questões sociais e econômicas, como a pobreza, a desigualdade social e a falta de alternativas econômicas para a população local, o que

impulsionam a exploração predatória dos recursos naturais. Em muitos casos, comunidades empobrecidas recorrem a práticas insustentáveis, como a produção de carvão e o desmatamento para agricultura, como forma de subsistência, o que exige do Poder Público uma abordagem integrada que considere as dimensões sociais, econômicas e ambientais do problema (No Clima da Caatinga, [s.d.]).

Diante desse cenário, os órgãos integrantes do sistema de prevenção a danos ambientais precisam implementar ações efetivas para combater o desmatamento ilegal no bioma Caatinga e promover o uso sustentável de seus recursos naturais. A inteligência artificial apresenta-se como ferramenta promissora para colaborar eficientemente nesse desafio, pois oferece a capacidade de monitorar e fiscalizar as ilegalidades perpetradas contra o ecossistema.

2. IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DO DESMATAMENTO ILEGAL NO BIOMA CAATINGA

A degradação ambiental, manifestada de forma proeminente pelo desmatamento, transcende as fronteiras ecológicas e repercute profundamente nas esferas social e econômica das populações humanas. Em uma escala global, a supressão de coberturas vegetais nativas, independentemente do bioma, desencadeia uma série de consequências que comprometem a sustentabilidade dos meios de vida e a estabilidade econômica de inúmeras comunidades.

A perda de biodiversidade, intrinsecamente ligada ao desmatamento, implica a redução de serviços ecossistêmicos vitais, como a regulação climática, a polinização, o controle de erosão e a purificação da água, serviços estes que sustentam direta e indiretamente atividades econômicas essenciais, como a agricultura, a pesca e o turismo. A remoção da vegetação expõe os solos a processos erosivos intensificados, o que diminui a fertilidade e a capacidade produtiva das terras, impacta a segurança alimentar e pode levar à necessidade de migração de populações rurais em busca de novas oportunidades, fenômeno observado em diversas partes do globo (IPPC, 2023).

Ademais, a exploração madeireira ilegal e a conversão de florestas para outros usos frequentemente se associam a conflitos fundiários, violações de direitos de comunidades tradicionais e indígenas e à precarização das condições de trabalho, o que aprofunda quadros de desigualdade e vulnerabilidade social.

No contexto brasileiro, essa dinâmica se manifesta com particularidades em cada bioma, mas compartilha a raiz comum da exploração insustentável dos recursos naturais como motor de impactos socioeconômicos adversos. Com efeito, a expansão de fronteiras agrícolas, a exploração madeireira predatória e a mineração, embora gerem riqueza em curto prazo para determinados setores, frequentemente resultam em externalidades negativas que recaem sobre as populações locais e sobre a sociedade como um todo, na forma de degradação ambiental, perda de capital natural e comprometimento de futuras gerações.

Ao direcionar o foco especificamente para a Caatinga, único bioma exclusivamente brasileiro e adaptado às condições semiáridas, que abriga cerca de 32 milhões de pessoas (Brasil, 2024), cuja subsistência e bem-estar estão, em grande medida, atrelados aos recursos naturais locais. A relação entre as populações humanas e o ambiente na Caatinga configura um socioecossistema complexo, onde as estratégias de vida se adaptaram secularmente às condições de semiaridez e à sazonalidade climática (Albuquerque; Melo, 2018).

A Caatinga, apesar de sua singularidade e importância ecológica, enfrenta um histórico de degradação associado à exploração de seus recursos para fins energéticos (lenha e carvão vegetal), à expansão da pecuária extensiva, principalmente caprina, e à agricultura de sequeiro, muitas vezes praticada em bases pouco sustentáveis, o que intensifica a vulnerabilidade intrínseca desse socioecossistema às variações climáticas, sobretudo aos eventos de seca prolongada (Albuquerque; Melo, 2018).

Nesse contexto, a remoção da cobertura vegetal nativa na Caatinga contribui diretamente para a intensificação dos processos de desertificação[3], um dos mais graves problemas ambientais e sociais do semiárido brasileiro,

3 Conceitua-se como processo de degradação da terra nas regiões áridas, semiáridas e subúmidas secas, resultante de vários fatores, inclusive variações climáticas e atividades humanas. Caracteriza-se pela perda da capacidade produtiva do solo, redução da cobertura vegetal e escassez de água, de modo a afetar severamente o meio ambiente e as populações locais.

o que ocasiona a perda de solo por erosão e a redução da capacidade de infiltração de água e compromete a produtividade agrícola e pecuária, bases econômicas para milhões de famílias na região.

De igual modo, a diminuição da oferta de forragem nativa e a escassez hídrica agravada pelo desmatamento impactam severamente a caprinocultura e a ovinocultura, atividades tradicionais e de grande relevância cultural e econômica para incontáveis famílias. É a crônica de uma tragédia anunciada, repetida em tantas paisagens degradadas pelo mundo.

Conforme aponta Humberto Barbosa, coordenador do Laboratório de Processamento de Imagem de Satélites – Lapis, em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos – IHU em 2017, a desertificação, alimentada pelo desflorestamento e pelo manejo inadequado da terra, resulta na perda progressiva da capacidade produtiva do solo, com consequências diretas como a pobreza, a migração e a insegurança alimentar (Barbosa, 2017). Estima-se que cerca de 70% da Caatinga no estado da Paraíba já se encontre degradada, de modo a afetar diretamente o comércio local e regional e a situação econômica de grupos de agricultores familiares (Barbosa, 2017).

A extração ilegal de lenha e a produção de carvão vegetal, frequentemente associadas ao desmatamento, conquanto representem uma fonte de renda para populações em situação de vulnerabilidade, perpetuam um ciclo de degradação ambiental e pobreza. Além disso, a madeira da Caatinga ainda supre uma parcela significativa da demanda energética de polos industriais, como os gesseiros e ceramistas, contudo, muitas vezes, à custa da ilegalidade e da exploração insustentável (Brasil, 2024).

Essa pressão sobre os recursos florestais não apenas acelera o desmatamento, mas também priva as comunidades locais de recursos essenciais para seu próprio uso, como madeira para construção, cercas e utensílios, além de plantas medicinais e alimentícias, o que impacta diretamente no bem-estar e na segurança das famílias, aprofunda a vulnerabilidade de um povo já acostumado a lidar com a incerteza climática, e aumenta sua dependência de mercados externos e sua vulnerabilidade a choques econômicos.

Ademais, o desmatamento ilegal na Caatinga fragmenta paisagens e ecossistemas, o que compromete a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos associados. A redução da diversidade biológica também representa a perda de um capital genético de valor inestimável, com potencial ainda largamente inexplorado para a bioprospecção e o desenvolvimento de novos produtos farmacêuticos, cosméticos e alimentícios, de modo que impede o desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis baseadas na sociobiodiversidade da Caatinga, que poderiam gerar renda e oportunidades para as comunidades locais, ao mesmo tempo em que promoveriam a conservação (Albuquerque; Melo, 2018).

Com efeito, um ciclo vicioso e perverso se forma: a degradação gera pobreza, e a pobreza, por falta de alternativas, muitas vezes força a continuidade da exploração insustentável dos recursos que restam. Consequentemente, a inexorável perda dos meios de produção e a insegurança alimentar acabam por estimular a migração para centros urbanos ou outras regiões, muitas vezes em condições precárias (Barbosa, 2017), o que esvazia o campo, sobrecarrega as cidades e, fatalmente, gera novos problemas sociais.

Para aqueles que permanecem, frequentemente os mais vulneráveis, o que lhes sobra é enfrentar condições de vida cada vez mais difíceis, com acesso limitado a serviços básicos e maior exposição aos riscos climáticos e ambientais. Um reflexo direto disso é a baixa densidade demográfica registrada em alguns núcleos de desertificação na Paraíba (Barbosa, 2017).

A dimensão cultural também é afetada, porquanto a perda de paisagens, espécies e práticas tradicionais associadas ao bioma representa uma erosão da identidade cultural das comunidades catingueiras, de sorte que o conhecimento ecológico local, acumulado ao longo de gerações de convivência com o semiárido, corre o risco de se perder junto com a degradação do ambiente que o sustenta (Albuquerque; Melo, 2018).

Fica evidente, portanto, que o desmatamento ilegal na Caatinga não é apenas uma questão ambiental, mas uma crise socioeconômica com implicações profundas para milhões de brasileiros, o que perpetua ciclos de pobreza, agrava a vulnerabilidade a eventos climáticos extremos

e compromete o desenvolvimento sustentável da região. Em suma, a Caatinga desmatada é também uma Caatinga silenciada em sua riqueza natural, social e cultural.

Romper esse ciclo vicioso exige políticas públicas integradas que promovam a conservação ambiental concomitantemente com o desenvolvimento social e econômico, a valorização do conhecimento tradicional e o fortalecimento da governança local.

Nesse contexto, a responsabilidade pela promoção de um futuro mais justo e ecologicamente equilibrado não recai exclusivamente sobre o Poder Público. De fato, "as empresas têm seu papel essencial na promoção do desenvolvimento e na redução das desigualdades sociais, mas, para a atuação empresarial, tem-se a proteção do meio ambiente e a promoção da sustentabilidade ambiental como condicionador para o desenvolvimento das corporações" (Pompeu; Holanda, 2023, p. 140).

Essa perspectiva sobre a responsabilidade dos atores econômicos dialoga com a crítica mais ampla aos sistemas que perpetuam a desigualdade. Como adverte Muhammad Yunus (2023, p. 54), "é importante partir do entendimento de que a pobreza não é criada pelos pobres. Ela surge de um sistema econômico cujos recursos tendem a ir para o topo, criando um cogumelo de riqueza em constante expansão, controlado por 1% das pessoas", muitas vezes à custa da degradação ambiental e da exclusão social, fenômeno observado tanto no contexto geral dos biomas quanto no específico da Caatinga.

O combate ao desmatamento ilegal, portanto, não se trata apenas de proteger árvores; mas também de proteger pessoas, garantir segurança alimentar e hídrica, e abrir caminho para um desenvolvimento que respeite os limites e as potencialidades desse bioma singular e de seu povo resiliente, com o propósito de valorizar sua sociobiodiversidade e assegurar um futuro digno para quem nela vive e dela depende.

3. MECANISMOS DE COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL E O AUXÍLIO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O combate ao desmatamento ilegal é um desafio complexo que exige a combinação de diferentes estratégias e instrumentos, desde o monitoramento e a fiscalização até o fomento a atividades produtivas sustentáveis e a responsabilização dos infratores. No Brasil, diversas iniciativas têm sido implementadas para enfrentar esse problema, tanto em nível nacional quanto regional, com o objetivo de proteger os biomas e promover o uso sustentável dos recursos naturais.

Entre os principais mecanismos de combate ao desmatamento ilegal, nos biomas em geral, destacam-se o monitoramento por satélite, realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), por meio de projetos como o PRODES e o DETER, que permite identificar áreas desmatadas e acompanhar a evolução do desmatamento em tempo real; a fiscalização ambiental, através de órgãos ambientais, como o IBAMA e as secretarias estaduais de meio ambiente, que visa coibir o desmatamento ilegal e aplicar as sanções previstas em lei; a criação e gestão de unidades de conservação, que protegem áreas de relevante importância ecológica; o fomento a atividades produtivas sustentáveis, que oferecem alternativas econômicas para as comunidades locais; e a responsabilização dos infratores, que busca garantir que aqueles que cometem crimes ambientais sejam punidos de acordo com a lei.

Nesse contexto, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012), conhecida como Código Florestal, institui normas gerais sobre o uso e a conservação da vegetação nativa no Brasil. A lei define as áreas de preservação permanente (APPs) e as áreas de reserva legal (RL), estabelece as regras para a exploração da vegetação nativa e prevê instrumentos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA) (Brasil, 2012).

Com efeito, o artigo 1°-A da referida lei dispõe que:

> Art. 1°-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos

> florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Para os biomas brasileiros (inclusive a Caatinga), com exceção da Amazônia Legal, a Lei de Proteção da Vegetação nativa estabelece a obrigatoriedade de manter uma área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, de, no mínimo, 20% (vinte por cento) da área total do imóvel rural (art. 12), a depender da localização e do bioma, bem como as suas respectivas restrições de uso, salvo os casos previstos no art. 67 da Lei, *in verbis*:

> Art. 67. Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Como principal instrumento para a implantação do Código Florestal, há o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem como objetivo identificar e mapear as APPs, as RLs e as áreas de uso restrito existentes no imóvel, de modo a integrar as informações ambientais de propriedades e posses rurais, e, assim, garantir a regularização fundiária e a segurança jurídica de propriedade rurais e evitar conflitos fundiários. Nesse ponto, utiliza-se o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental (Sicar) como base de dados digital para facilitar o registro e acesso ao CAR.

Com o intuito de integrar o referido sistema com políticas públicas diversas e consolidar informações geoespaciais no governo, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) se tornou responsável pela infraestrutura tecnológica e a base de dados do Sicar com o advento da Lei n° 14.600/2023. De igual modo, todas as Unidades da Federação devem estar integradas ao Sicar para envio ou utilização do sistema, ainda que através de sistema próprios. Contudo, há dificuldades na realização dessa integração de maneira adequada, porquanto a carência de recursos tecnológicos, financeiros e humanos, bem como o próprio sistema Sicar necessita de melhorias com a finalidade de aprimorar a automatização da

análise de registros e auxiliar no monitoramento da implementação do Código Florestal (Brasil, 2024, p. 77).

Nesse sentido, a análise da atuação estatal em políticas ambientais correlatas, como a gestão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), conhecido por "Fundo Clima", revela que, conforme entendimento destacado por Pinheiro e Pompeu (2024, p. 84) ao citar o relator da ADPF 708, Ministro Luís Roberto Barroso, "a tutela ambiental, inclusive em sua dimensão climática, não se insere em juízo político, de conveniência e oportunidade, do Chefe do Executivo. Ao contrário, 'trata-se de obrigação cujo cumprimento está vinculado'".A efetividade de instrumentos como o Sicar, portanto, não depende apenas de aperfeiçoamentos tecnológicos, mas de uma vinculação administrativa robusta aos ditames constitucionais de proteção ambiental.

Já o Programa de Regularização Ambiental (PRA), implementado pelo Decreto Federal 7.830/2012, compreende o conjunto de ações ou iniciativas que visam à regularização da situação ambiental dos imóveis rurais, inscritos no CAR, que não cumprem as exigências do Código Florestal, com a promoção de benefícios àqueles que se comprometerem em recuperar as áreas degradas ou alteradas, como a suspensão de sanções decorrentes de infrações relativas à supressão irregular de vegetação ocorrida.

Além do Código Florestal, outras leis e políticas públicas também contribuem para o combate ao desmatamento ilegal, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e, no caso específico da Caatinga, o Plano de Ação Para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas na Caatinga (PPCaatinga), entre outros.

Os instrumentos econômicos também desempenham um papel importante no combate ao desmatamento, ao incentivar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais. A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), instituída pela Lei nº 14.119/2021, é um exemplo de mecanismo que busca recompensar proprietários rurais

e comunidades tradicionais por ações de preservação e recuperação ambiental.

Nas palavras de Carlos Sérgio Gurgel da Silva (2021):

> A lei em comento trouxe uma inovação marcante, ao definir conceitos que são muito úteis ao direito ambiental brasileiro. [...] o ponto central da discussão repousa na definição do que seriam serviços ambientais, que é definido no inciso III desse mesmo artigo 2º da lei como sendo as atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos. [...] A lei também é clara ao definir pagamento por serviço ambientais todas as transações de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.

No entanto, a efetividade desses instrumentos depende de um sistema de monitoramento e fiscalização eficiente. Nesse contexto, nos últimos anos, a inteligência artificial (IA) tem se mostrado uma ferramenta promissora para auxiliar no combate ao desmatamento ilegal, ao oferecer a capacidade de analisar grandes volumes de dados de diferentes fontes, como imagens de satélite, dados de sensoriamento remoto e informações de campo; identificar padrões; prever áreas de risco com maior precisão e agilidade; e gerar alertas de forma mais rápida e precisa. Nesse contexto, a IA pode ser utilizada em diversas etapas do processo de combate ao desmatamento, desde o monitoramento e a fiscalização até a análise de risco e a previsão de áreas críticas (Schuller et al. 2024).

No monitoramento, a IA pode ser utilizada para analisar imagens de satélite e identificar áreas desmatadas com maior rapidez e precisão do que os métodos tradicionais. Algoritmos de aprendizado de máquina (*machine learning*)[4] podem ser treinados para reconhecer padrões de desmatamento e identificar áreas de risco com base em dados históricos e variáveis ambientais.

4 Refere-se a subcampo da inteligência artificial que se concentra no desenvolvimento de algoritmos que permitem aos sistemas computacionais aprenderem a partir de dados, sem serem explicitamente programados para cada tarefa. No contexto do monitoramento ambiental, algoritmos de aprendizado de máquina podem ser treinados para identificar padrões em imagens de satélite que indiquem desmatamento, queimadas ou outras alterações na cobertura vegetal.

Nessa linha, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), em parceria com o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), desenvolveu algoritmo de IA que auxilia na detecção de desmatamento na Amazônia, que utiliza tecnologia de redes neurais, analisa imagens de satélite para identificar áreas desmatadas com alta precisão, o que representa uma economia de tempo de 30% (trinta por cento) no trabalho dos especialistas (Imazon, 2024).

De igual modo, a tecnologia também tem sido utilizada para prever o risco de desmatamento em áreas prioritárias a exemplo da plataforma PrevisIA, desenvolvida pelo Imazon em parceria com a Microsoft e o Fundo Vale, a qual emprega algoritmo de IA para detectar estradas clandestinas e, com base nisso e em outras variáveis, prever áreas de alto risco de desmatamento, tendo assertividade média de 73% (setenta e três por cento). Isso permite que ações preventivas sejam direcionadas para áreas com maior risco, de modo a otimizar os esforços de fiscalização e controle (Climainfo, 2024).

A participação de comunidades tradicionais e povos indígenas também tem sido fundamental para o sucesso das ações de combate ao desmatamento ilegal. O conhecimento tradicional sobre o uso e a conservação dos recursos naturais pode complementar o monitoramento por satélite e a IA, além de fortalecer a governança territorial e a proteção das florestas. No Acre, por exemplo, agentes indígenas utilizam drones e GPS para monitorar seus territórios e combater o desmatamento (Ennes; Chaves, 2021).

De outro giro, na fiscalização, a IA pode ser utilizada para cruzar dados de diferentes fontes, como o CAR, as autorizações de desmatamento e os registros de ocorrências ambientais, a fim de identificar inconsistências e irregularidades. Essa tecnologia também pode ser utilizada para analisar dados de sensoriamento remoto e identificar atividades ilegais, como a extração ilegal de madeira e a mineração clandestina.

Já na análise de risco, a IA pode ser utilizada para identificar áreas com maior probabilidade de ocorrência de desmatamento ilegal, com base em dados históricos, variáveis ambientais e fatores socioeconômicos, o que

pode ser utilizado para direcionar as ações de fiscalização e prevenção, de forma a proteger as áreas mais vulneráveis.

Apesar do potencial da IA, é importante reconhecer que sua aplicação, máxime no contexto do combate ao desmatamento ilegal, ainda é incipiente e enfrenta desafios. Um dos principais é a disponibilidade e a qualidade dos dados, que muitas vezes são escassos, desatualizados ou inconsistentes, o que impede a IA realizar a devida análise sem um extrato de dados suficiente para o efetivo treinamento dos algoritmos.

Outro desafio é a necessidade de desenvolver algoritmos de aprendizado de máquina que sejam capazes de lidar com a complexidade dos ecossistemas e com a diversidade de padrões de desmatamento. Adicionalmente, a questão orçamentária para a implementação e utilização de IA no monitoramento ambiental transcende o custo de aquisição de um software. Os principais investimentos residem na aquisição contínua de imagens de satélite de alta resolução, no estabelecimento de infraestrutura tecnológica robusta (preferencialmente em nuvem, como na PrevisIA), no financiamento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para modelos específicos e na capacitação de recursos humanos (World Bank, 2020).

Além disso, é fundamental garantir que a utilização dessa inovação seja acompanhada de medidas de proteção de dados e de respeito aos direitos das comunidades locais, haja vista que a IA não deve ser utilizada para criminalizar ou marginalizar as comunidades tradicionais, mas sim para fortalecer a proteção dos seus territórios e promover o uso sustentável dos recursos naturais.

Portanto, a utilização de IA no combate ao desmatamento ilegal, ainda que incipiente, já apresenta resultados promissores. O avanço de seu sucesso deve estar atrelado à combinação de diferentes mecanismos de combate ao desmatamento, desde o uso e aperfeiçoamento da própria tecnologia, até o fortalecimento da legislação, os instrumentos econômicos e a participação social, de sorte a garantir a proteção dos biomas brasileiros e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Com efeito, Pinheiro e Pompeu (2024, p. 86), ao mencionarem o Supremo Tribunal Federal (STF), ressaltam a especial proeminência do princípio da vedação do retrocesso na proteção ambiental. Conforme os

autores, esse princípio é violado quando há diminuição do nível de proteção ambiental por inação estatal ou pela supressão de políticas públicas relevantes sem a devida substituição por outras igualmente adequadas. Assim, a introdução da IA deve ser vista como um fortalecimento do aparato de proteção, e não como uma solução que opera isolada dos deveres estatais preexistentes de garantir a efetividade das políticas ambientais.

Afinal, como salienta Muhammad Yunus (2023, p. 153), é fundamental recordar que a tecnologia, por si só, não possui arbítrio. Ela é uma ferramenta concebida para um propósito determinado pelos seres humanos, que decidem tanto os fins para os quais a tecnologia é criada quanto a maneira como ela pode ser adaptada para outras finalidades. Portanto, a eficácia da IA no combate ao desmatamento na Caatinga dependerá crucialmente de como seus objetivos são definidos e integrados a um arcabouço mais amplo de políticas e ações.

4. PLANOS E MECANISMOS DE COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL E O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BIOMA CAATINGA

O enfrentamento do desmatamento ilegal na Caatinga tem sido objeto de diversas iniciativas e planos de ação governamentais e não governamentais, que buscam conciliar o desenvolvimento socioeconômico da região com a conservação de sua biodiversidade única. Nesse sentido, em dezembro de 2023, o Governo Federal instituiu o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas na Caatinga (PPCaatinga), com vigência de 2024 a 2027, o qual estabelece um conjunto de objetivos, metas e ações estratégicas para reduzir o desmatamento e as queimadas no bioma, bem como abrange eixos como o fortalecimento da governança fundiária e territorial, o monitoramento e fiscalização ambiental, o fomento a atividades produtivas sustentáveis e a recuperação de áreas degradadas (Brasil, 2024).

Entre as ações previstas no PPCaatinga, destacam-se o aprimoramento do Sistema Nacional de Informações Florestais (Sinaflor) para integrar dados de autorizações de supressão de vegetação, o fortalecimento da fiscalização ambiental com o uso de tecnologias e inteligência, o apoio à regularização

fundiária de territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais, e o incentivo a práticas agropecuárias e florestais sustentáveis.

O plano se estrutura em quatro eixos temáticos: atividades produtivas sustentáveis, que visa promover alternativas econômicas que privilegiem o uso sustentável dos recursos naturais, como a sociobioeconomia, o manejo florestal sustentável e a recuperação de áreas desmatadas ou degradadas. Inclui também o estímulo a atividades agropecuárias eficientes e sustentáveis, baseadas na convivência com o semiárido; monitoramento e controle, que busca fortalecer a atuação das instituições federais e aprimorar a capacidade de controle, prevenção, análise e monitoramento do desmatamento, da degradação e das cadeias produtivas; ordenamento fundiário e territorial, o qual tem como objetivo adequar e orientar a destinação das terras e o seu uso, minimizar os impactos de grandes empreendimentos e potencializar os instrumentos legais existentes para promoção do uso sustentável e redução do desmatamento; e instrumentos normativos e econômicos, que visa criar, aperfeiçoar e implementar instrumentos normativos e econômicos para o controle do desmatamento e das queimadas e a conservação da biodiversidade (Brasil, 2024, p. 68-83). Cada eixo temático estabelece objetivos estratégicos, resultados esperados, linhas de ação, metas e indicadores, com o objetivo de orientar as ações dos diferentes atores envolvidos na implementação do plano.

Entre as ações previstas no PPCaatinga para consecução de seus objetivos, destacam-se o fortalecimento do monitoramento e da fiscalização ambiental, a promoção do manejo florestal sustentável, o apoio à recuperação de áreas degradadas, o fomento a atividades agropecuárias sustentáveis e a criação de instrumentos econômicos para a conservação da biodiversidade. A articulação entre diferentes órgãos governamentais, a participação da sociedade civil e a agregação do conhecimento científico e tradicional são consideradas elementos cruciais para o sucesso do plano.

Além do PPCaatinga, outras iniciativas visam a proteção e a recuperação da Caatinga. A Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal aprovou, em dezembro de 2024, um projeto de lei que cria a Política Nacional para a Recuperação da Vegetação da Caatinga. Esta política tem como objetivos principais incentivar a recuperação de

áreas degradadas, ampliar a produção sustentável de alimentos, contribuir para a segurança hídrica e estimular a bioeconomia na região. A proposta prevê instrumentos como a capacitação de recursos humanos, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a elaboração de planos de ação para prevenção ao desmatamento e o combate à desertificação (Brasil, 2024).

Apesar dessas iniciativas, a efetividade do combate ao desmatamento ilegal no bioma Caatinga depende crucialmente da incorporação de tecnologias avançadas que permitam um monitoramento mais eficiente e uma fiscalização mais assertiva. Nesse contexto, o uso do geoprocessamento e do sensoriamento remoto[5] já representa uma ferramenta valiosa para o mapeamento e a análise da cobertura vegetal, de maneira a possibilitar a identificação de áreas desmatadas e o acompanhamento da evolução do desmatamento ao longo do tempo (Asner et a., 2005).

Conforme estudo de Ramos et al, (2015), o uso de geoprocessamento e de sensoriamento remoto na região da Caatinga, mais especificamente no município de Dormentes, semiárido do estado de Pernambuco, utilizou imagens dos satélites Landsat 5 e 8 para gerar mapas que retratam o processo de desmatamento na área estudada, com o auxílio do *software* ArcGis 10.2 (SERGEO – UFPE), e evidenciou o avanço das áreas desmatadas naquele município em 27 (vinte e sete) anos, com o aumento de 27% da área desmatada em 1987 para 55% em 2014, de sorte que é uma ferramenta de importância para o subsídio de ações de controle.

De igual modo, a colaboração entre instituições de pesquisa, órgãos ambientais e prefeituras também tem impulsionado o uso de tecnologias para o monitoramento da Caatinga. Em fevereiro de 2025, o Ibama e a prefeitura de Caicó (RN) uniram forças para fortalecer a fiscalização ambiental na região do Seridó potiguar, de modo a buscar soluções para o enfrentamento da desertificação e do desmatamento (Ibama, 2025).

Além disso, a inteligência artificial (IA) surge como um catalisador para potencializar ainda mais as capacidades do geoprocessamento e do sensoriamento remoto no combate ao desmatamento na Caatinga. Embora

5 O sensoriamento remoto é a tecnologia de aquisição de informações sobre um objeto ou fenômeno sem que haja contato físico com ele, tipicamente por meio de sensores instalados em satélites ou aeronaves. O geoprocessamento, por sua vez, envolve o tratamento e a análise de dados geograficamente referenciados, como os obtidos pelo sensoriamento remoto, para gerar mapas, modelos e informações que auxiliem na compreensão e gestão do território.

sua aplicação em larga escala no bioma ainda seja incipiente, o potencial para monitoramento, previsão e fiscalização é vasto. A título de exemplo, o sistema MapBiomas Alerta, que utiliza algoritmo de aprendizagem de máquina para identificar e alertar sobre desmatamento em todos os biomas brasileiros, inclusive a Caatinga, já demonstra a viabilidade da aplicação dessa tecnologia (MapBiomas Alerta, [s. d.]).

Para compreender o potencial da IA na Caatinga, é importante revisitar as características do processo de desmatamento nesse bioma. Em síntese, historicamente, a ocupação da Caatinga e o consequente desmatamento estão intrinsecamente ligados à introdução da pecuária extensiva e da agricultura de subsistência, o que, em conjunto com a extração de lenha e a produção de carvão vegetal, continuam a ser vetores importantes do desmatamento. Essa dinâmica complexa exige ferramentas de monitoramento capazes de identificar não apenas o desmatamento em si, mas também as atividades associadas a ele.

Nesse sentido, a IA pode ser utilizada para analisar séries temporais de imagens de satélite[6] com maior precisão e identificar padrões de desmatamento que podem estar relacionados a diferentes tipos de atividades ilegais. Algoritmos de aprendizado de máquina (*machine* learning) podem ser treinados para reconhecer características específicas de áreas desmatadas para pastagem, agricultura ou exploração madeireira, a permitir uma identificação mais detalhada das causas do desmatamento (SCHULLER, Rodrigo et al.., 2024).

Ademais, a IA pode auxiliar na avaliação de pastagens degradadas, uma consequência comum do desmatamento na Caatinga. Segundo estudo de campo Simões et al. (2023, p. 4644), a análise de imagens de satélite e até mesmo de fotografias de *smartphones*, com a utilização de técnicas de aprendizado profundo (*deep learning*)[7] e aprendizado de máquina (*machine learning*), pode fornecer informações valiosas sobre o estado

6 Consiste em um conjunto de imagens da mesma área geográfica, adquiridas em diferentes datas ao longo do tempo. A análise dessas séries permite monitorar mudanças na superfície terrestre, como o avanço do desmatamento, a regeneração de florestas, a expansão urbana, o comportamento de corpos d'água e o desenvolvimento de culturas agrícolas, de modo a fornecer informações cruciais para estudos ambientais e planejamento.

7 Aprendizado profundo (do inglês, *deep learning*) é uma especialização dentro do aprendizado de máquina que utiliza redes neurais artificiais com múltiplas camadas (daí o termo "profundo") para modelar e entender padrões complexos em grandes volumes de dados. É particularmente eficaz em tarefas como reconhecimento de imagem, processamento de linguagem natural e detecção de objetos, sendo uma ferramenta poderosa para analisar imagens de satélite e fotografias na identificação de mudanças ambientais.

de conservação das pastagens e subsidiar ações de recuperação de áreas degradadas. Sugere-se, segundo a pesquisa, duas soluções:

> [...] a primeira baseia-se no uso de técnicas de inteligência artificial, mais especificamente *deep learning* através do modelo deeplabv3+ para a obtenção de diagnóstico de degradação de pastagem via câmera de celular (smartphone), em uma abordagem local, ou seja, a nível de parcela/gleba, visando subsidiar a tomada de decisão do proprietário rural. A segunda utiliza imagens de sensores remotos orbitais (satélite) e algoritmo de *machine learning* para classificar a degradação de pastagem a nível regional, com enfoque no tomador de decisão a nível governamental. Nesta abordagem, buscou-se analisar abordagens inovadoras no campo do Sensoriamento Remoto e na integração de dados espaciais, se baseando em metodologias para detectar sistemas de produção agrícola alinhados aos princípios da agricultura com baixa emissão de carbono (BRASIL, 2012; KUCHLER et al., 2019, 2022)

Como resultados desse estudo, o qual teve como área objeto a cidade de Valença/RJ, a abordagem com *deep learning*, com a utilização do modelo DeepLabV3+[8], alcançou uma assertividade de 95,9% (noventa e cinco vírgula nove por cento) para diagnósticos locais através do uso de *smartphones*. De outro lado, a abordagem com *machine learning* e satélites, com a utilização do algoritmo Random Forest[9], alcançou, igualmente, 95,9% (noventa e cinco vírgula nove por cento) de precisão para avaliações regionais, o que é particularmente relevante para uma futura abordagem na Caatinga, onde a desertificação e a degradação do solo representam sérias ameaças.

De outro giro, a experiência da aplicação de IA para a previsão de desmatamento na Amazônia oferece *insights* valiosos para a Caatinga. Técnicas de IA, como redes neurais artificiais[10] e modelos de aprendizado

8 Trata-se de modelo de rede neural convolucional de última geração projetado para tarefas de segmentação semântica de imagens. Segmentação semântica é o processo de classificar cada pixel de uma imagem a uma determinada classe (por exemplo, solo, vegetação, água, área degradada). Este modelo é conhecido por sua alta precisão na delimitação de objetos e regiões em imagens, sendo útil para análises detalhadas de cobertura do solo a partir de fotografias ou imagens de satélite.

9 Refere-se a algoritmo de aprendizado de máquina supervisionado versátil e amplamente utilizado tanto para tarefas de classificação quanto de regressão. Ele opera com a construção de múltiplas árvores de decisão durante o treinamento e emite a classe, que é o modo das classes (classificação) ou a previsão média (regressão) das árvores individuais. É conhecido por sua robustez, bom desempenho com grandes volumes de dados e capacidade de lidar com dados faltantes.

10 Redes Neurais Artificiais (RNAs) são modelos computacionais inspirados na estrutura e funcionamento do cére-

de máquina, têm sido utilizadas para analisar diversos fatores, como histórico de desmatamento, dados socioeconômicos, informações de infraestrutura e variáveis ambientais, com o objetivo de prever áreas com maior probabilidade de desmatamento futuro (Fernandes; Osses; Façanha, 2023). A adaptação dessas técnicas para a realidade da Caatinga, consideradas suas características biofísicas e socioeconômicas específicas, pode ser fundamental para o planejamento de ações preventivas e para o direcionamento de recursos de fiscalização.

No entanto, a aplicação efetiva da tecnologia no combate ao desmatamento no bioma enfrenta desafios significativos. A Caatinga possui uma dinâmica de vegetação sazonal e uma heterogeneidade espacial que podem dificultar a generalização de modelos de IA desenvolvidos para outros biomas. A disponibilidade de dados de alta qualidade e com resolução temporal adequada para o treinamento de algoritmos específicos para o bioma Caatinga é outro ponto crucial, além do fato de que a infraestrutura tecnológica e a capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento e a utilização dessas ferramentas de IA ainda precisam ser aprimoradas na região.

Com efeito, a superação desses desafios técnicos e operacionais para a plena aplicação da IA na Caatinga está intrinsecamente ligada à existência de um ambiente propício à inovação e à ação efetiva. Nessa esteira, Muhammad Yunus (2023, p. 123), ao abordar os elementos essenciais para a construção de uma sociedade funcional que respeite a boa governança e os direitos humanos, destaca a importância de uma estrutura política e social que minimize a corrupção, a injustiça e o surgimento de regimes tirânicos, de maneira a assegurar o respeito aos direitos de todas as pessoas, como o que ele chama de "terceiro megapoder", crucial para criar o novo sistema econômico que garantirá a sobrevivência e a prosperidade humanas. De fato, em um contexto disfuncional, sem uma boa governança e um sistema que apoie a implementação de soluções, mesmo as tecnologias mais avançadas podem ter seu potencial limitado.

bro humano. Consistem em unidades de processamento interconectadas (neurônios artificiais) organizadas em camadas. As RNAs aprendem a partir de dados e ajustam as forças das conexões (pesos) entre os neurônios, de modo a permitir-lhes reconhecer padrões complexos, classificar dados e fazer previsões. São a base de muitas técnicas de aprendizado profundo.

Apesar desses desafios, a capacidade transformadora da IA para o combate ao desmatamento ilegal na Caatinga é inegável. A combinação da capacidade de processamento e análise de grandes volumes de dados com a identificação de padrões complexos e a geração de alertas em tempo real pode otimizar significativamente as ações de monitoramento e fiscalização, com a priorização de áreas de atuação, a identificação de atividades ilegais em curso e a previsão de riscos futuros, de sorte a permitir uma atuação mais proativa e eficiente dos órgãos ambientais.

Desse modo, conquanto o vasto potencial da tecnologia em questão, é importante reconhecer que ainda há um longo caminho a percorrer. É fato que para a aplicação na Caatinga ocorrer de forma efetiva, ainda são necessários investimentos em pesquisa e desenvolvimento na adaptação de tecnologias existentes e na capacitação de técnicos e órgãos ambientais, de modo que a aplicação da IA no bioma ainda não atingiu sua plena potencialidade. Os planos e políticas existentes fornecem um arcabouço importante, mas sua efetividade depende da incorporação de tecnologias inovadoras e de investimentos contínuos em pesquisa, desenvolvimento e capacitação.

Portanto, para que o combate ao desmatamento ilegal na Caatinga se torne mais eficaz, é fundamental uma abordagem multifacetada, que combine o investimento em pesquisa e desenvolvimento de soluções de IA adaptadas às especificidades do bioma, o aprimoramento da infraestrutura de dados e tecnológica, a capacitação de profissionais e a promoção da colaboração entre instituições de pesquisa, órgãos governamentais e a sociedade civil. A integração da inteligência artificial com as estratégias existentes de monitoramento e fiscalização representa um caminho promissor para a proteção desse bioma único e essencial para o equilíbrio ambiental do semiárido brasileiro.

CONCLUSÃO

A persistente problemática do desmatamento na Caatinga, impulsionada por diversas causas, revela uma crise complexa com impactos ambientais e socioeconômicos profundamente interligados. A perda de vegetação nativa não apenas compromete a biodiversidade e os serviços

ecossistêmicos essenciais, como a regulação hídrica e a fertilidade do solo, mas também agrava a vulnerabilidade das populações locais, intensifica a pobreza, a insegurança alimentar e acelera processos de desertificação, de maneira que mina as bases de subsistência e a resiliência das comunidades catingueiras.

Esse cenário clama por soluções inovadoras e eficientes para seu monitoramento, controle e, em última instância, sua prevenção. A análise integrada do potencial da Inteligência Artificial, com outras tecnologias como o Geoprocessamento e o Sensoriamento Remoto, revela um caminho promissor para aprimorar substancialmente a compreensão da dinâmica do desmatamento e para a implementação de ações mais direcionadas e eficazes, apesar dos desafios inerentes à sua implementação específica na Caatinga, como custos, necessidade de dados adaptados e capacitação técnica.

O Sensoriamento Remoto, com sua capacidade de fornecer dados espaciais e temporais abrangentes da cobertura vegetal da Caatinga, constitui a base fundamental para o monitoramento. As imagens de satélite, analisadas em séries históricas, permitem quantificar a perda de vegetação nativa, identificar padrões espaciais de desmatamento e delimitar áreas de maior vulnerabilidade.

O Geoprocessamento, por sua vez, oferece as ferramentas essenciais para o tratamento, a análise espacial e a visualização desses dados, de modo a integrá-los com outras informações geográficas relevantes, como infraestrutura viária, hidrografia e a distribuição de áreas protegidas e propriedades rurais, o que possibilita identificar possíveis vetores e condicionantes do desmatamento e auxilia na formulação de hipóteses sobre suas causas e na identificação de áreas prioritárias para intervenção.

De outro giro, a Inteligência Artificial emerge como um catalisador na análise desse vasto conjunto de dados, ao oferecer técnicas avançadas de aprendizado de máquina e aprendizado profundo capazes de automatizar a classificação de imagens com alta acurácia, identificar padrões complexos e, crucialmente, prever a probabilidade de ocorrência de desmatamento futuro. Modelos preditivos treinados com dados históricos de desmatamento, informações geográficas e socioeconômicas podem gerar mapas de risco,

a indicar áreas com maior probabilidade de serem desmatadas em um futuro próximo, de sorte que é fundamental para a atuação preventiva e permite que órgãos de fiscalização e gestão ambiental aloquem recursos de forma mais eficiente e implementem medidas de proteção antes que o desmatamento ocorra.

No contexto do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas da Caatinga (PPCaatinga), o uso estratégico dessas tecnologias se alinha diretamente com diversos objetivos e eixos de atuação. O Eixo II, dedicado ao "Monitoramento e controle ambiental", e o Objetivo Estratégico 7, que busca "Aprimorar os sistemas de monitoramento e alerta de desmatamento e queimadas", são diretamente beneficiados pela aplicação do Sensoriamento Remoto, do Geoprocessamento e da IA, porquanto a capacidade de qualificar o desmatamento autorizado e não autorizado, acompanhar a execução de autorizações e integrar dados de áreas embargadas, conforme previsto no PPCaatinga, pode ser significativamente aprimorada com o uso de soluções tecnológicas baseadas nessas ferramentas.

Ademais, a IA demonstra potencial para além do monitoramento do desmatamento em si, a estender-se à avaliação da degradação da vegetação nativa e incluir a identificação de áreas de pastagens degradadas. A utilização de algoritmos de *deep learning* e *machine learning* aplicados a imagens de satélite e até mesmo a fotos de *smartphones* oferece metodologias inovadoras e acessíveis para diagnosticar e monitorar a saúde dos ecossistemas da Caatinga em diferentes escalas, o que é essencial para o planejamento de ações de recuperação e restauração, conforme preconizado no Eixo I do PPCaatinga, voltado para "Atividades produtivas sustentáveis" e para a "Recuperação de áreas degradadas e restauração ecológica", e para informar políticas que abordem as causas socioeconômicas da degradação.

A efetividade da aplicação dessas tecnologias, contudo, depende fundamentalmente da disponibilidade de dados históricos de qualidade e da construção de séries temporais robustas, principalmente aplicado à realidade específica e sazonal da Caatinga. A colaboração entre instituições de pesquisa, órgãos governamentais e a sociedade civil é essencial para

o compartilhamento de dados, o desenvolvimento de metodologias adequadas às especificidades do bioma e a disseminação do conhecimento gerado. Iniciativas como o PRODES e o desenvolvimento de soluções tecnológicas com o emprego de imagens SAR27 são passos importantes nessa direção. Com efeito, a superação dos obstáculos financeiros, de infraestrutura e de recursos humanos especializados é crucial para que a IA possa ser efetivamente empregada.

Em última análise, a adoção e o aprimoramento do uso da Inteligência Artificial, em conjunto com outros mecanismos como o Geoprocessamento e o Sensoriamento Remoto, no contexto da Caatinga representa uma oportunidade crucial para avançar na prevenção e no controle do desmatamento, bem como na recuperação de áreas degradadas. Ao fornecer informações mais precisas, em tempo hábil e em diferentes escalas, essa tecnologia pode subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas mais eficazes, o aprimoramento das ações de fiscalização e a promoção de práticas de uso da terra mais sustentáveis, que considerem a interdependência entre a conservação ambiental e o bem-estar social.

Nessa perspectiva, a promoção da justiça socioambiental e a construção de um futuro sustentável para o bioma Caatinga, potencializadas por essas ferramentas, podem encontrar ancoragem mais sólida no reconhecimento da natureza não apenas como um conjunto de recursos a serem geridos, mas como esfera de valor intrínseco. Com efeito, a transição de um paradigma puramente antropocêntrico para um que contemple os Direitos da Natureza, fundamentada no princípio da integridade ecológica, oferece um alicerce ético-jurídico mais robusto para as políticas de conservação, o que se alinha à necessidade premente de repensar os modelos atuais em busca de um futuro verdadeiramente sustentável.

Portanto, investir no desenvolvimento e na aplicação integrada da Inteligência Artificial, em conjunto com outras tecnologias, é essencial não apenas para a proteção do bioma Caatinga, mas também para a promoção da justiça socioambiental e para a construção de um futuro mais sustentável e equitativo para as comunidades que dependem desse ecossistema único e valioso. A utilização estratégica dessas ferramentas, em consonância com as diretrizes do PPCaatinga e com uma abordagem colaborativa entre os

diversos atores, pode fortalecer a governança ambiental, otimizar a alocação de recursos e, em última instância, contribuir para a efetivação do princípio da reparação integral no contexto mais amplo dos danos ambientais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ulysses Paulino de; MELO, Felipe P. L. A socioecologia da Caatinga: desafios e oportunidades. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 70, n. 4, p. 23-57, 2018. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v70n4/v70n4a12.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2025.

ALENCAR, Kevin. Criação prolongada de gado em modo livre acelera desertificação da caatinga, revela estudo. **Agência UFC**. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 3 maio 2022. Disponível em: <https://agencia.ufc.br/criacao-prolongada-de-gado-em-modo-livre-acelera-desertificacao-da-caatinga-revela-estudo/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BARBOSA, Humberto. Desertificação da Caatinga gera impactos socioeconômicos. Entrevista concedida a Patricia Fachin. **Instituto Humanitas Unisinos – IHU**. Publicada em 10 abr. 2017. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/566589-desertificacao-da-caatinga-gera-impactos-socioeconomicos-entrevista-especial-com-humberto-barbosa>. Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas na Caatinga (PPCaatinga)**. Brasília: MMA, 113p, 2024. Disponível em: <www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/controle-do-desmatamento-1/ppcaatinga/ppcaatinga_2024_20_12.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. CMA aprova política nacional para recuperação da Caatinga; texto vai à Câmara. **Senado Notícias**, Brasília, 11 dez. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/11/cma-aprova-politica-nacional-para-recuperacao-da-caatinga-texto-vai-a-camara>. Acesso em: 17 mar. 2025.

CARVALHO, Gabriel. Único bioma 100% brasileiro, Caatinga já perdeu 40% de sua área. **ClimaInfo**, 18 abr. 2024. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2024/04/17/unico-bioma-100-brasileiro-caatinga-ja-perdeu-40-de-sua-area/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

CLIMAINFO. Inteligência artificial identifica risco de desmatamento para 6,5 mil km² na Amazônia em 2025. **ClimaInfo**, Brasília, 17 dez. 2024. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2024/12/17/inteligencia-artificial-identifica-risco-de-desmatamento-para-65-mil-km2-na-amazonia-em-2025/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

ENNES, Juliana; CHAVES, Leandro. Agentes indígenas usam drones e IA para combater o desmatamento na Amazônia. **Mongabay Brasil**, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2021/12/agentes-indigenas-usam-drones-e-ia-para-combater-o-desmatamento-na-amazonia/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

EVANGELISTA, Antonia dos Reis Salustiano. O processo de desmatamento do bioma Caatinga: riscos e vulnerabilidades socioambientais no território de identidade do Sisal, Bahia. **Revista Geográfica de América Central**, n. 47E, p. 1-6, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2369>. Acesso em: 20 mar. 2025.

FERNANDES, Bruno J. T.; OSSES, José Roberto; FAÇANHA, Rafael. Avaliação de Técnicas de IA para Auxiliar na Previsão de Incidência de Desmatamento na Amazônia. **Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada**, v. 7, n. 2, p. 57-64,

15 jul. 2022. Disponível em: <http://revistas.poli.br/index.php/repa/article/view/2218>. Acesso em: 17 mar. 2025

IMAZON. IMPA e Imazon desenvolvem IA que identifica desmatamento. Imazon, Belém, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/impa-e-imazon-desenvolvem-ia-que-identifica-desmatamento/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (Ibama). Para enfrentar desafios ambientais na Caatinga, Ibama e prefeitura unem forças. **Ibama Notícias**, Natal, 27 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2025/para-enfrentar-desafios-ambientais-na-caatinga-ibama-e-prefeitura-unem-forcas>. Acesso em: 16 mar. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. PRODES — Coordenação-Geral de Observação da Terra. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 16 mar. 2025.

MELO, Janieli de Oliveira et al. Caatinga: Um bioma exclusivamente brasileiro. **Ciência & Cultura**, v. 75, n. 4, p. 3, 2023. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v75n4/v75n4a04.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2025.

NO CLIMA DA CAATINGA. Entenda como ocorre o desmatamento na Caatinga. **Site do projeto No Clima da Caatinga**, Fortaleza, [s.d.]. Disponível em: <https://www.noclimadacaatinga.org.br/entenda-como-acontece-o-desmatamento-na-caatinga/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

PINHEIRO, Luciana Barreira de Vasconcelos; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Análise constitucional e convencional na ADPF 708 (caso do Fundo Clima): entre o progresso da juridicidade ambiental e o conservadorismo antropocêntrico. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 10, n. 1, p. 75-92, jan./jul. 2024. Disponível em: < https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/10518>. Acesso em: 21 mai. 2025.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; HOLANDA, Marcus Mauricius. A finitude dos recursos naturais e a responsabilidade social das corporações para o futuro sustentável da sociedade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 18, nº 105, p. 125-143, dez./jan. 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/390732419>. Acesso em: 21 mai. 2025.

PORTO DE LIMA, Maria de Fátima. A desertificação na Caatinga: causas, efeitos e métodos de recuperação ambiental. **Mercator** (Fortaleza), v. 14, n. 1, p. 93-105, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/RM2015.1401.0009>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Projeto MapBiomas Alerta – Sistema de Validação e Refinamento de Alertas de Desmatamento com Imagens de Alta Resolução. Disponível em: <https://alerta.mapbiomas.org/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

RAMOS, Marcio José; JUNIOR, Wilson Gonsalves Ferreira; SANTOS, Antonio Marcos dos. USO DO GEOPROCESSAMENTO E DO SENSORIAMENTO REMOTO NO MONITORAMENTO DO DESMATAMENTO DA CAATINGA. In: *//* **Simpósio Brasileiro de Recursos Naturais do Semiárido**, 2015, Quixadá. Anais do II Simpósio Brasileiro de Recursos Naturais do Semiárido. Fortaleza: MASSA, 2015. v. 2. p. 1-7. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B0T02oNLikiuMnRHR05ySURtQW8/view?resourcekey=0-PuDUOmXKD-xlpORjAKOXCA>. Acesso em: 17 mar. 2025.

RODRIGO, Rodolfo. Cresce desmatamento na Caatinga, bioma mais vulnerável às mudanças climáticas. **Brasil de Fato**, Recife, 9 maio 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/05/09/cresce-desmatamento-na-caatinga-bioma-mais-vulneravel-as-mudancas-climaticas>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Anotações sobre a Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. **Jus Navigandi**, 19 jan. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/88055/anotacoes-sobre-a-lei-n-14-119-2021-que-instituiu-a-politica-nacional-de-pagamento-por-servicos-ambientais>. Acesso em: 13 mar. 2025.

SCHULLER, Rodrigo et al. Artificial intelligence to support deforestation monitoring in the brazilian amazon. In: **Anais do Simpósio Internacional**

Selper: Além do dossel – Tecnologias e Aplicações de Sensoriamento Remoto. Anais. Belém (PA) UFPA, 2024. Disponível em: < https://www.even3.com.br/anais/xxi-selper-2024/870210-artificial-intelligence-to-support-deforestation-monitoring-in-the-brazilian-amazon/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

SIMÕES, Margareth et al. Inteligência artificial para a avaliação de pastagens degradadas a partir de fotos de smartphones e de series temporais de imagens de satélite: uma abordagem baseada em deep e machine learning para subsidiar o cálculo de indicadores agro-socioambientais. **Caderno Pedagógico**, [S. l.], v. 20, n. 10, p. 4637–4657, 2023. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/2103>. Acesso em: 17 mar. 2025.

SOUZA, Bartolomeu Israel de; ARTIGAS, Rafael Cámara; LIMA, Eduardo Rodrigues Viana de. Caatinga e desertificação. **Mercator** (Fortaleza), v. 14, n. 1, p. 131-150, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/zxZxXjPfrx9HjpNj8PLVn4B/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

TABARELLI, Marcelo; LEAL, Inara R.; SCARANO, Fábio R.; DA SILVA, José M. C. Caatinga: legado, trajetória e desafios rumo à sustentabilidade. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 70, n. 4, p. 25-29, 1 out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21800/2317-66602018000400009>. Acesso em: 20 mar. 2025.

WORLD BANK. **Multi-Regional Satellite Monitoring for Forest Management***:* Good Practice Guidance Document for Dry Forest Assessment and Monitoring. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/270931608701855883/txt/Multi-Regional-Satellite-Monitoring-for-Forest-Management-Good-Practice-Guidance-Document-for-Dry-Forest-Assessment-and-Monitoring.txt>. Acesso em: 22 mai. 2025.

YUNUS, Muhammad; WEBER, Karl. **Um mundo de três zeros**: a nova economia de zero pobreza, zero desemprego e zero emissões líquidas de carbono. Tradução de João Paulo Pimentel. São Paulo: Voo, 2023.

RISCOS, VULNERABILIDADES E DESASTRES AMBIENTAIS: AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO EVENTO DE POTENCIALIZAÇÃO DESSAS AMEAÇAS E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SEU ENFRENTAMENTO

ENVIRONMENTAL RISKS, VULNERABILITIES AND DISASTERS: CLIMATE CHANGE AS AN EVENT THAT INCREASES THESE THREATS AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN ADDRESSING THEM

Joana D'Arc Dias Martins
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre e Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF/MPAC). Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR), possui especializações em Direito Ambiental, Direitos Humanos, Direito Processual Civil e Direito Público. É autora das obras "Tributação, Consumo e Meio Ambiente: a tributação ambiental como controle do consumo e seus reflexos no meio ambiente", "Mudanças Climáticas em Face do Atual Estado de Coisa Inconstitucional e Inconvencional" e "Desastres Ambientais e Violação de Direitos Humanos e Fundamentais: a Mudança Climática como Multiplicador de Riscos".
E-mail: jmartins@mpac.mp.br.
Lattes: http://lattes.cnpq.br/9584996042994790.
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3666-6221.

Recebido em: 05/03/2025 | Aprovado em: 05/08/2025

Resumo: O objetivo do artigo é demonstrar que as mudanças climáticas são um dos maiores desafios da humanidade, responsável pela potencialização dos desastres ambientais e violações de direitos humanos, cujas principais vítimas são as pessoas vulneráveis, exigindo soluções focadas na justiça climática. Considerando que, na Constituição de 1988, o direito a um clima seguro configura um direito fundamental, o combate ao aquecimento global e suas

consequências é um dever do Estado, limitando sua discricionariedade. Logo, a sua inação caracteriza uma grave falha passível de controle judicial. Assim, diante do papel constitucional atribuído ao Ministério Público, patente que essa instituição ocupa posição essencial na defesa dos direitos fundamentais violados pelas omissões governamentais, sendo urgente a incorporação da questão climática como eixo central de suas atuações.

Palavras-chave: mudanças climáticas, desastres ambientais, violações de direitos humanos e fundamentais, papel do Ministério Público, controle judicial das políticas públicas.

Abstract: *The article aims to demonstrate that climate change is one of humanity's greatest challenges, responsible for the intensification of environmental disasters and human rights violations, the main victims of which are vulnerable people. Solutions focused on climate justice are required, and considering that the 1988 Constitution establishes the right to a safe climate as a fundamental right, combating global warming and its consequences is a duty of the State, limiting its discretion. Therefore, its inaction constitutes a serious failure subject to judicial review. Thus, given the constitutional role assigned to the Public Prosecutor's Office, it is clear that this institution occupies a crucial position in defending fundamental rights violated by government omissions, and it is urgent to incorporate climate change as a central axis of its actions.*

Keywords: *Climate change, Environmental disasters, Violations of human and fundamental rights,Role of the Public Prosecutor's Office, Judicial control of public policies.*

Sumário: 1. Mudanças climáticas e violações de direitos humanos e fundamentais; 2. Justiça climática: aspectos socioambientais e estruturação da justiça intertemporal; 3. Desastres ambientais e violações de direitos humanos e fundamentais: as mudanças climáticas como multiplicador de riscos; 4. Litigância climática e o papel do Ministério Público no combate às causas e consequências do aquecimento global; 5. Controle judicial das políticas públicas voltadas à garantia do direito ao mínimo existencial ambiental e climático. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2025, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) anunciou que o ano de 2024 foi o mais quente já registrado na história da humanidade, com temperatura média global de 1,55 grau Celsius (°C)[1]. Ou seja, pela primeira vez, a temperatura ultrapassou o limite de 1,5 °C estipulado no Acordo de Paris como o patamar máximo tolerável para a manutenção sadia da vida no Planeta. Esse aquecimento recorde tem como

1 ONU. **ONU confirma 2024 como o ano mais quente registrado, com cerca de 1,55% acima dos níveis pré-industriais**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis>.

principal causa a crescente concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, resultante, em grande medida, das atividades humanas.

As consequências do aquecimento global provocado pelas mudanças climáticas estão sendo vivenciadas diariamente pela população mundial, e os desdobramentos são cada vez mais severos: ondas de calor, incêndios florestais mais frequentes, secas prolongadas e aumento da intensidade das tempestades tropicais, são apenas alguns dos exemplos. A superação dessa crise sem precedentes, necessariamente, passa por duas linhas de ação: redução das emissões de GEE (mitigação) e medidas tendentes a assegurar que a sociedade possa se preparar adequadamente para as mudanças do clima que já estão em curso (adaptação). Não obstante, objeções de cunho econômico, social, político e ideológico vêm obstando que governos mundiais tomem as medidas necessárias com a urgência que o problema requer para limitar as emissões em todo o planeta, inclusive no Brasil.[2]

Atualmente, graças ao aprofundamento dos estudos científicos, é possível afirmar que o aquecimento global potencializa a ocorrência de desastres ambientais, exacerbando o número de mortes provocadas por essas tragédias e desestabilizando as estruturas socioambientais subjacentes. Ou seja, um dos impactos mais dramáticos da variação climática será justamente o aumento na incidência e intensidade dos desastres. Nesse contexto, Estados e organismos internacionais avançam no reconhecimento da inter-relação entre as mudanças climáticas, desastres ambientais e a violação dos direitos humanos.

Em um relatório histórico divulgado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) no ano de 2018, foi alertado que, em pouco mais de uma década, a humanidade ultrapassaria o limite do que pode ser reversível em relação às mudanças climáticas. Extrapolados esses patamares, os eventos climáticos extremos teriam consequências desastrosas e serviriam como elemento de agravamento da situação. Longe de constituírem previsões incertas e apocalípticas, corroborando tal catastrófico diagnóstico, o último relatório emitido pelo IPCC, em março de 2023 – Sexto Relatório de Avaliação (AR6) – entre as suas conclusões,

2 BERNARDO, Vinicius Lameira. O papel do Ministério Público brasileiro no combate ao aquecimento global. *In*: GAIO, Alexandre (org.) **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do Ministério Público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 30-49, 2021. p. 33.

apontou que alguns impactos climáticos já são tão graves que não é mais possível se adaptar a eles.

Conquanto seja inegável a dimensão global da crise climática, seus impactos – com especial ênfase para as tragédias ambientais – atingem as pessoas distintamente. Fatores sociais que identificam um indivíduo, tais como gênero, etnia, raça, localização geográfica ou mesmo idade, em um contexto de crise climática, combinam-se de diferentes formas, gerando diversas desigualdades, tornando-os mais expostos aos seus efeitos, ao mesmo tempo em que permite analisar como estratégias de mitigação e adaptação podem reforçar ou tencionar essas estruturas.

O Brasil, que já foi apontado como um protagonista no combate à mudança climática, atualmente figura como um dos maiores emissores mundiais de GEE do planeta, principalmente relacionado à ampliação sistemática do desmatamento e queimadas, e nos últimos anos vem sofrendo com os efeitos da crise climática. A variação dos regimes e intensidade de chuvas, inundações, secas prolongadas e o aumento de temperatura sem precedentes, eventos que se tornaram frequentes, têm desencadeado grandes tragédias, como as que assolaram vários Estados brasileiros nos últimos anos, culminando com centenas de mortes e milhares de desabrigados, estão associados a alterações estruturais nas condições climáticas, com repercussões econômicas, ambientais e, sobretudo, humanas, devastadoras.

Em vista disso, partindo-se do pressuposto de que o direito a um clima estável configura um direito fundamental na estrutura constitucional brasileira – como foi reconhecido recentemente de forma expressa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 708/DF) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 59) –, o combate ao aquecimento global e suas consequências – adotando medidas de mitigação e adaptação – é um dever constitucional do Estado, de modo a limitar a sua discricionariedade, que o vincula, inclusive, perante a ordem internacional, afastando qualquer margem de conveniência ou oportunidade na decisão de agir. Logo, a sua inação – ou atuação insuficiente – caracteriza uma grave falha de Estado passível de controle.

E, sendo um dever do Estado, é patente que o Ministério Público, considerando o papel constitucional que lhe foi atribuído na defesa da integridade do sistema ecológico, apresenta-se como a mais importante instituição para atuar de forma estratégica na proteção dos direitos fundamentais violados pelas omissões governamentais. A atuação da instituição pode se dar tanto pelo ajuizamento de litígios climáticos estruturais e complexos que questionem as políticas públicas climáticas como pela inclusão da variável climática nas suas ações mais rotineiras com vistas à promoção de ações efetivas nessa área.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é aprofundar o estudo da relação entre as mudanças climáticas, tragédias ambientais e violações dos direitos humanos e fundamentais com o propósito de demonstrar que a acelerada alteração do clima atua como um multiplicador de riscos para a ocorrência dos desastres, cujas principais vítimas são as pessoas mais pobres e vulneráveis, evidenciando a interface entre pobreza e degradação ambiental e a importância de buscar soluções norteadas pela justiça climática.

Igualmente, além de analisar a legitimidade constitucional do Ministério Público na defesa da estabilidade climática e no combate ao aquecimento global e suas consequências, partindo-se do pressuposto de que o Estado brasileiro não detém discricionariedade para deixar de conferir efetividade aos direitos fundamentais afirmados na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na legislação infraconstitucional, tampouco aos tratados internacionais ambientais e climáticos ratificados pelo Brasil – os quais, inclusive, devem ser reconhecidos como espécie do gênero tratados internacionais de direitos humanos, conforme jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores pátrios[3] –, busca-se também avaliar a possibilidade de o Poder Judiciário, uma vez provocado, exercer o controle das políticas públicas voltadas à garantia do direito ao mínimo existencial ambiental e climático.

Por fim, a pesquisa se justifica principalmente pela atualidade, relevância e, sobretudo, urgência do tema. Adota-se o método dedutivo,

3 Na decisão proferida na ADPF 708, em 2023, mais uma vez o STF reconheceu aos tratados internacionais em matéria ambiental ratificados pelo Brasil o mesmo *status* supralegal garantido aos tratados internacionais de direitos humanos, permitindo aos juízes e Cortes de Justiça nacionais exercerem, inclusive de modo *ex officio*, o denominado controle de convencionalidade.

com técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. O artigo está dividido em cinco tópicos, que seguem os objetivos específicos do trabalho.

1. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

O planeta Terra passa por um processo acelerado e contínuo de mudanças climáticas, cuja origem se deve, majoritariamente, à intervenção humana sem precedentes em sua integridade ecológica. Trata-se de uma problemática transfronteiriça cujas consequências ameaçam todas as formas de vida existentes, inclusive a própria humanidade, presente e futura. Com o ritmo cada vez mais acelerado do aquecimento global, caminha-se para um futuro sombrio, cujos limites de adaptação às novas condições são cada vez mais reduzidos.

Nada obstante, embora se diga que as consequências da acelerada alteração do clima sejam democráticas, atingindo igualmente ricos e pobres, a realidade demonstra que os riscos são distribuídos de forma desigual, com maior repercussão sobre a população vulnerável,[4] visto que tais impactos decorrem da complexa interação entre clima, vulnerabilidade, exposição a intempéries, capacidade de adaptação e mitigação. Ou seja, ainda que se compreenda que as mudanças climáticas não sejam consequência da desigualdade, é inequívoco que seus impactos afetam os diferentes segmentos da sociedade de forma bastante distinta.

Assim, a despeito de ser evidente que toda a humanidade sofrerá em decorrência da alteração climática, são as pessoas, comunidades e países mais vulneráveis que vivenciarão seus efeitos de modo mais intenso, não porque a mudança climática escolha "deliberadamente" quem vai atingir, mas sim pelo fato de estarem mais expostos ou suscetíveis a serem atingidos. Isso decorre porque as tragédias acabam por agravar ainda mais as desigualdades preexistentes.

Perfilhando esse entendimento, o último relatório emitido pelo IPCC, em março de 2023 – Sexto Relatório de Avaliação (AR6)[5] –, além de

4 PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008: Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, New York. 2007.

5 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change**. Relatório de Sintese AR6 (SYR):** Mudanças climáticas, 2023.

apontar que os 10% mais ricos da população mundial são responsáveis pela emissão de 45% dos GEE – enquanto os 50% mais pobres, por apenas 15% –, afirmou que as consequências das mudanças climáticas afetam mais severamente as comunidades pobres, onde os conflitos, desigualdades e desafios de desenvolvimento já existentes não apenas se intensificam diante dos eventos climáticos, como também comprometem sua capacidade de adaptação. Entre 2010 e 2020, por exemplo, a taxa de mortalidade provocada por tempestades, inundações e secas, foi quinze vezes mais alta nos países mais vulneráveis. Para piorar, os próprios esforços de adaptação e mitigação podem causar abalos e exacerbar as desigualdades caso não seja garantida uma transição justa.

Por conseguinte, apesar da existência de um regime internacional concebido justamente para o enfrentamento da mudança climática, patente que tal problemática repercute diretamente no âmbito dos direitos humanos e fundamentais, interferindo no pleno gozo de inúmeros direitos já assegurados. Essa intrínseca relação, reconhecida desde 1972 na Declaração de Estocolmo e, posteriormente, ratificada em inúmeros outros documentos internacionais, influenciou vários países na reformulação de suas constituições, inclusive o Brasil, que incluiu a proteção ao meio ambiente no rol de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Logo, é possível afirmar que a crise climática e suas consequências, com especial destaque para os desastres ambientais, também constituem uma violação de direitos humanos e, como tal, devem ser enfrentadas.

Portanto, entendida primeiramente na forma ambiental, a compreensão acerca da problemática climática evoluiu e passou a ser vista pela comunidade internacional também como um óbice ao usufruto dos direitos humanos, ressaltando a ideia de que a alteração do clima e suas repercussões representam um revés que demanda soluções coletivas e globais.[6] Consequentemente, com a utilização – além do direito internacional do meio ambiente – do direito internacional dos direitos humanos e os direitos fundamentais previstos nas constituições nacionais, aumentam-se as ferramentas jurídicas para o seu combate.

6 MIDDLEMISS, Lucie. The effects of community-based action for sustainability on participants' lifestyles. **Local Environment**, v. 16, n. 3, 2011

Nesse contexto, salutar uma narrativa e busca de soluções conectada com a justiça climática, cujo objetivo é obrigar os Estados a cumprirem suas obrigações climáticas, determinadas sob a égide do regime internacional, bem como resguardar os direitos humanos e fundamentais constitucionalmente assegurados que, direta e indiretamente, são violados pela mudança do clima. Trata-se de uma nova concepção de justiça voltada especialmente para as questões climáticas, diferenciando-se por ter, como plano de fundo axiológico, a solidariedade intra e intergeracional, reforçando a ideia de uma justiça intertemporal.[7]

No cenário nacional, diante da intensificação das tragédias ambientais decorrentes do aquecimento global, verifica-se uma ampliação nos pedidos de reconhecimento de um estado de emergência ambiental e climático, e até mesmo a declaração de um estado de coisas inconstitucional e inconvencional, em diversas demandas submetidas ao STF – os denominados litígios climático – cujo objetivo é discutir questões como: violações de direitos fundamentais, a possibilidade de aplicação da legislação doméstica no enfrentamento das alterações do clima, responsabilidade governamental e corporativa no contexto climático, além de ações efetivas de mitigação e adaptação à mudança do clima.

Conforme será abordado nos tópicos seguintes, diante da constatação de que a crise climática e suas repercussões – direta ou indiretamente – violam frontalmente os direitos humanos fundamentais, principalmente dos grupos mais vulneráveis, é patente a necessidade de estabelecer qual é a responsabilidade do Estado brasileiro diante de sua omissão na proteção desses direitos e qual o papel do Poder Judiciário, como guardião da Constituição Federal e das leis, no enfrentamento dessa grave questão, sobretudo a possibilidade de, uma vez provocado, exercer o controle das políticas públicas com o objetivo de interromper esse estado de desconformidade.

7 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais:** A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora, 2025. p. 101.

2. JUSTIÇA CLIMÁTICA: ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS E ESTRUTURAÇÃO DA JUSTIÇA INTERTEMPORAL

Apesar da dimensão global dos problemas ambientais e climáticos, suas consequências atingem as pessoas distintamente, existindo uma estreita relação entre a falta de qualidade ambiental e situações como a discriminação racial e a pobreza. Ou seja, os fardos mais pesados geralmente recaem sobre os ombros dos grupos em situação de vulnerabilidade, os quais, por circunstâncias sociais, fáticas, geográficas e econômicas, estão mais expostos.

A interconexão entre pobreza e degradação ambiental é perceptível no Brasil, mormente nos grandes centros urbanos, onde a população pobre é empurrada para os locais inseguros — zonas residenciais mais baratas —, exposta aos riscos decorrentes da falta de saneamento básico, além de ocupar habitações precárias, às vezes construídas em encostas de morros ou erguidas às beiras de cursos d'água, sujeitas a enchentes ou próximas de depósitos de lixo.

Essas localidades, historicamente abandonadas pelo poder público — espaços em que as vidas são descartáveis e "incapazes de mobilizar o capital político necessário para o lamento da perda humana" —, veem-se ainda mais desamparadas em meio ao cenário de desastres ambientais,[8] acrescentando à vida da população mais fragilizada uma série de batalhas para que se adaptem às condições impostas por seus desdobramentos negativos.

Em regra, a degradação ambiental e a injustiça social interagem entre si, violando por duas vias distintas a dignidade das camadas mais pobres e vulneráveis e dos membros de minorias étnicas[9]. Em consequência, são justamente esses grupos as vítimas principais dos riscos ambientais e climáticos. Essas interseccionalidades se acumulam e se inter-relacionam com a intensificação da crise climática e precisam ser consideradas no seu enfrentamento.

8 CARVALHO, Cláudio Oliveira de; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago. Novo coronavírus e racismo ambiental: favelas brasileiras como zonas de necropolítica**. Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas.** Ano XVII Volume 17 nº 30 jul./dez. 2020.

9 FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 227.

O movimento pela justiça ambiental, iniciado nos Estados Unidos por volta da década de 1980, a princípio, focou-se na discriminação racial e ambiental, sobretudo nas questões relacionadas à poluição e contaminação dos locais onde comunidades negras residiam. Com a solidificação desse movimento, houve a ampliação do seu escopo para a inclusão de outras questões sociais, tais como o desigual acesso aos recursos ambientais, à moradia, à saúde e ao trabalho para a parcela da população mais pobre, solidificando a ideia da justiça ambiental por meio da integração entre o direito ambiental e os direitos sociais[10].

Sob a égide da solidariedade, a premência de resguardar a qualidade ambiental estendeu-se também para a relação temporal existente entre as gerações, presentes e futuras, corroborando para o desenvolvimento da noção de justiça intra e intergeracional. Isso ocorreu da compreensão de que a juventude atual, e aqueles que ainda sequer nasceram, a despeito de pouco ou nada contribuírem para a mudança climática, são os que mais sofrerão com os seus impactos. É justamente nesse contexto que surge o conceito de equidade intergeracional, expressa na ideia de que as futuras gerações devem ter acesso aos mesmos recursos naturais que as atuais gerações.[11]

Em suma, é possível apontar que a definição de justiça climática é uma evolução do conceito de justiça ambiental e pode ser contemplada tanto pela ótica do enfrentamento das desigualdades socioeconômicas e ambientais persistentes no contexto climático quanto pela visão da estruturação da justiça intra e intergeracional e pela proteção dos direitos humanos afetados por questões climáticas[12].

Outro aspecto importante relacionado às mudanças climáticas, e em especial à justiça climática, diz respeito ao surgimento dos "migrantes do clima" – termo adotado pela Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR) – , ou, como são popularmente denominados, refugiados ambientais ou

10 ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. *In:* ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

11 ARARIPE, Evelyn; BELLAGUARDA, Flávia; HAIRON, Iago. Litigância climática como garantia de futuro para as juventudes. *In*: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália (org.). **Litigância Climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. 177-214. 2019. p. 181.

12 LIMA, Rafaela de Deus. **The protection of the environment and the human rights affected by climate change in the universal and regional human rights system**. 2021. 138 f. Dissertation (Master in Law) – faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2021. p. 103.

climáticos. A crise climática e o deslocamento de pessoas estão cada vez mais interligados, impactando de maneira irreversível o cotidiano de inúmeras pessoas e grupos, ocasionando, muitas vezes, o seu deslocamento forçado para outras regiões, a fim de resguardarem suas vidas.

No ano de 2021, o Banco Mundial publicou um relatório com previsões alarmantes acerca dos efeitos da mudança climática em detrimento da vida humana já para os próximos anos. De acordo com os levantamentos, **216 milhões de pessoas em seis regiões do mundo**, incluindo a **América Latina**, poderão ser forçadas a se mudarem de seus países a partir de 2030, movimento que continuaria a se intensificar até 2050, para fugir de eventos climáticos extremos[13]. Segundo a ACNUR, no ano de 2022 houve um recorde desse tipo de migração (60,9 milhões), mais da metade foram provocados por riscos relacionados ao clima[14].

Ainda sobre o tema das migrações forçadas, em 2021, durante a COP 26, o presidente da Conferência, Alok Sharma, ao reconhecer a intrínseca relação entre clima e gênero, foi categórico em afirmar que o impacto da mudança climática afeta as mulheres e meninas de forma desproporcional, sendo elas responsáveis por 80% dos deslocados por desastres e mudanças climáticas em todo o mundo[15].

Destarte, inquestionável que a situação desses migrantes está intrinsecamente relacionada ao fenômeno das mudanças climáticas e, por consequência, ao subjacente cenário de deterioração socioambiental, dado que tais deslocamentos são motivados pela busca de condições de vida que atendam a um mínimo de bem-estar social e ambiental.

Em vista disso, impossível pensar a questão climática, e suas consequências, sem ser pela ótica dos direitos humanos e da justiça climática, uma vez que esse fenômeno tem o potencial de ameaçar todos os direitos conquistados ao longo dos séculos, principalmente aqueles que

13 THE WORLD BANK. **Groundswell Part 2**: Acting on Internal Climate Migration, 2021.

14 OIM. **Relatório do IDMC:** Número recorde de 60,9 milhões de deslocados internos em 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/relatorio-do-idmc-numero-recorde-de-609-milhoes-de-deslocados-internos-em-2022#:~:text=Genebra%20%E2%80%93%20Quase%2061%20milh%C3%B5es%20de,em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ano%20anterior.>.

15 ONU. **80% dos deslocados por desastres e mudanças climáticas são mulheres**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157806-cop26-80-dos-deslocados-por-desastres-e-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-s%C3%A3o-mulheres>.

já se encontram em situação de maior vulnerabilidade e que, portanto, suportam desigualmente os seus efeitos.

3. DESASTRES AMBIENTAIS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO MULTIPLICADOR DE RISCOS

Tendo em vista o número elevado de calamidades que vêm assolando países de todos os continentes, principalmente nas últimas décadas, os desastres ambientais e suas consequências são considerados uma das maiores preocupações da atualidade. Ainda que o acontecimento seja rápido, suas repercussões podem ser sentidas por um longo lapso temporal.[16]

Didaticamente, os desastres são classificados, segundo a sua causa, como "naturais" (*natural disasters*) ou antropogênicos (*man-made disasters*). Os desastres naturais são aqueles decorrentes de fenômenos naturais, atribuídos ao exterior do sistema social. Todavia, mesmo os desastres classificados como "naturais" são frequentemente constituídos por diversas contribuições humanas, marcadamente pelas omissões governamentais e pelas vulnerabilidades das comunidades e atores atingidos por eventos extremos[17]. Ou seja, ainda que desencadeados por causas "naturais", o desastre somente acontece quando populações e grupos vulneráveis atravessam o caminho desses eventos, "Portanto, situações de risco e perigo não se tornariam catastróficas se as vulnerabilidades antecedentes fossem oportunamente sanadas"[18].

Por consequência, perigos que normalmente fazem parte da natureza convertem-se em desastres devido a esse tipo de atividade ou inatividade. Inundações graves e deslizamentos de terra, por exemplo, geralmente são agravados pelo desmatamento, urbanização descontrolada, assoreamento e construções nas encostas dos morros. Logo, tragédias frequentemente denominadas "naturais" são, na verdade, eventos extremos

16 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais:** A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora, 2025. p. 139.

17 CARVALHO, Delton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. rev., atual.e ampl. São Paulo: Thomson Reulters Brasil, 2020. p. 53.

18 MARTINS, Joana D'Arc Dias. *Op. Cit*. p. 39.

decorrentes de fatores físicos (climáticos, por exemplo), encontrando em suas causas também contribuições humanas. Assim, nunca há desastre natural propriamente dito; no máximo há uma conjuntura de certos acontecimentos.[19] Então, pode-se dizer que os desastres não são simplesmente acidentes ou atos de Deus, envolvendo, na maioria das vezes, o fracasso do sistema legal ao enfrentar eficazmente os riscos previsíveis.[20]

Atualmente, graças ao aprofundamento dos estudos científicos, é possível afirmar que as mudanças climáticas potencializam esses eventos,[21] exacerbando o número de mortes provocadas pelas tragédias ambientais e pelas doenças suscetíveis às condições climáticas extremas, além de contribuir para a insegurança alimentar — resultante de colheitas perdidas — e para os deslocamentos populacionais forçados, desestabilizando não apenas o meio ambiente, mas as próprias estruturas sociais subjacentes.

Corroborando esse entendimento, o estudo de atribuição de causalidade, divulgado no dia 3 de junho de 2024 pelos cientistas climáticos da *World Weather Attribution (WWA*), foi enfático em apontar que as chuvas intensas que castigaram o Estado do Rio Grande do Sul, entre abril e maio de 2024, e causaram destruições sem precedentes, tiveram a mudança climática como evento desencadeador, enquanto falhas estruturais existentes nas cidades atingidas agravaram ainda mais os danos.[22]

Portanto, ainda que não se ignore que os desastres apresentam diversos fatores de amplificação dos seus riscos, patente que a acelerada alteração do clima, realidade das últimas décadas, constitui a verdadeira matriarca da intensificação das tragédias, exercendo um processo de intensa

19 QUARANTELLI, Enrico L. **The Importance of Thinking of Disasters as Social Phenomena**. University of Delaware: Disaster research Center, 1992.

20 FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de estudos constitucionais hermenêutica e teoria do direito – (RECHTD),** 2-15, jan.-jun., 2021. p. 7.

21 UNDRR. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. **The human cost of weather-related disaster – 1995-2015**. 2015. Segundo esse relatório publicado em 2015, "**as inundações foram os eventos mais comuns,** representando 43% do total de desastres naturais, **afetando 2,3 bilhões de pessoas no mundo**".

22 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Mudança climática dobrou a probabilidade de ocorrência de chuvas extremas no Sul do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/06/mudanca-climatica-dobrou-a-probabilidade-de-ocorrencia-de-chuvas-extremas-no-sul-do-brasil#:~:text=Sul%20do%20Brasil-,Mudan%C3%A7a%20clim%C3%A1tica%20dobrou%20a%20probabilidade%20de%20ocorr%C3%AAncia,extremas%20no%20Sul%20do%20Brasil&text=As%20chuvas%20intensas%20que%20atingiram,prov%C3%A1veis%20devido%20%C3%A0s%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas.>.

interação entre o direito ambiental, direito dos desastres[23] e violações de direitos humanos e fundamentais.

Em vista disso, não se pode ignorar que os últimos 10 anos, de forma consecutiva, figuram no topo da lista das mais altas temperaturas globais. Superando essas marcas, o ano de 2024 foi considerado o mais quente da história da humanidade, com temperatura média global de 1,55 ºC[24], ultrapassando o limite de 1,5 °C estipulado no Acordo de Paris como sendo o máximo tolerável para evitar impactos climáticos catastróficos e o colapso de ecossistemas.

Para piorar, 2025 mal começou e já bateu recordes de calor, evidenciando que a humanidade caminha a passos largos para atingir o ponto de não retorno em relação à higidez do sistema climático. Segundo dados divulgados em 6 de fevereiro de 2025 pelo Observatório Climático da União Europeia (Copernicus), o mês de janeiro de 2025 foi o mais quente já registrado. A temperatura média do planeta ficou 1,75 ºC acima dos níveis pré-industriais (1850-1900). Essas altas temperaturas são especialmente preocupantes porque ocorreram mesmo sob o fenômeno La Niña, que tipicamente reduz a temperatura média global.[25]

A leitura crítica que se faz dos desastres ambientais acaba por escancarar as desigualdades sociais,[26] bem como a situação das vítimas que mais sofrem seus impactos: os socialmente suscetíveis. Isso decorre porque esses eventos potencializam as desigualdades inerentes às sociedades, visto que a distribuição dos seus resultados nunca acontece de maneira igualitária. Tanto as vulnerabilidades físicas como as sociais de uma determinada localidade exacerbam o risco comunitário em um processo de retroalimentação, afetando tanto a capacidade de resistir a um impacto imediato quanto a de retornar à vida após ele.[27]

23 CARVALHO, Delton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reulters Brasil, 2020. p. 21.

24 ONU. **ONU confirma 2024 como o ano mais quente registrado, com cerca de 1,55% acima dos níveis pré-industriais**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis>.

25 OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Janeiro de 2025 foi o mais quente já registrado.** Disponível em: <https://www.oc.eco.br/janeiro-de-2025-foi-o-mais-quente-ja-registrado/>.

26 CUTTER, Susan L. FINCH, Christina. Temporal and Spatial Changes in Social Vulnerability to Natural Hazards. **Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 105, n. 7, 2008.

27 VERCHICK, Robert M. (In)justiça dos desastres: A geografia da capacidade humana. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Delton Winter de (org). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastre**: interfaces comparadas. 2ª ed. Curitiba: Appris, p. 59-111, 2019. p. 73.

Nesse sentido, forçoso reconhecer a relação entre catástrofes e vulnerabilidades, evidenciando sua proximidade com a injustiça ambiental e climática. Recorrendo à reflexão de Judith Shklar[28], inexiste infortúnio que não esteja associado a um antecedente quadro de injustiça econômica e socioespacial. Ou seja, o não enfrentamento das causas de desigualdade social expõem as populações a vulnerabilidades, sendo estas, por sua vez, um elemento central do risco comunitário.

Nesse sentido, Stern[29] esclarece que os riscos climáticos exacerbam as vulnerabilidades existentes nos países em desenvolvimento e que os custos econômicos e sociais dos desastres ambientais e sua frequência têm crescido dramaticamente. Assim, ainda que as perdas econômicas sejam visivelmente maiores nos países desenvolvidos, a maior mortandade provocada pelos desastres recentes ocorreu nos países em desenvolvimento (96% de todas as mortes relacionadas a desastres), atingindo um maior percentual do seu PIB.

Ao ponderarem sobre a estreita relação existente entre vulnerabilidades e desastres, Farber *et al*[30] pontuam que a injustiça social contribui de maneira tão decisivamente na incidência e intensificação das catástrofes que o enfrentamento das desigualdades pode ser considerado uma efetiva ferramenta para melhorar a mitigação, a preparação e as respostas relacionadas aos desastres.

Quanto ao Brasil, durante décadas acreditou-se que o país fosse imune aos desastres ambientais, gerando uma cultura de baixa sensibilidade à necessária prevenção aos riscos. No entanto, nos últimos anos, sobretudo no contexto da mudança climática, uma série de eventos extremos vem modificando essa concepção.

Diferentemente do que se supunha, segundo estudo realizado em 2020 pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) sobre desastres na América Latina[31], o Brasil figura

28 SHKLAR, Judith. **The faces of injustice**. New Haven: Yale University Press, 1990.

29 STERN, Nicholas. The Economics of Climate Change**. The Stern Review. Cambridge**: Cambridge University Press, 2008. p. 114-116.

30 FARBER, Daniel *et al.* **Disaster law and policy**. 2 ed. Wolters Kluwer/Aspen Publishers, 2010. p. 204.

31 ONU. **Latin America and the Caribbean**: Natural Disasters 2000-2019. OCHA, 2020.

entre os quinze maiores países do mundo a concentrar pessoas expostas às inundações, sendo um dos primeiros na América Latina.

Apenas para tratar de tragédias mais recentes que tiveram as mudanças climáticas como principal evento desencadeador, no ano de 2021, como um lembrete do que é viver em um mundo 1, 5 ºC mais quente, o Norte do país foi atingido por intensas ondas de calor em agosto, temperaturas mínimas recorde no Sul em julho, seca histórica que atingiu o Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país, e que trouxe como consequência até tempestades de areia em cidades do interior de São Paulo. No final desse mesmo ano, chuvas torrenciais castigaram o Sul da Bahia e o Norte de Minas Gerais, ceifando a vida de dezenas de pessoas e deixando mais de 20 mil desabrigados.[32]

Em meados de fevereiro de 2022 e, posteriormente, em março de 2022, o município de Petrópolis, região serrana do Rio de Janeiro, foi atingido por intensos temporais, provocando inúmeros desabamentos e deslizamentos que culminaram com a morte de mais de 240 pessoas em decorrência dessas tragédias.[33]

No mês de fevereiro de 2023, entre os dias 18 e 19, o litoral paulista foi castigado pelas maiores chuvas até então registradas em 24 horas na história do país, causando mortes e destruições. A cidade mais atingida foi São Sebastião, onde de um lado da Rodovia Rio-Santos localiza-se a Barra do Sahy, região rica e formada por casas e condomínios de alto padrão, além de pousadas "pé na areia" luxuosas com vistas para o mar, onde famílias da elite paulista buscam refúgios no litoral Norte. Do lado oposto da estrada fica a Vila Sahy, núcleo habitacional surgido na década de 1990, a partir de ocupações irregulares feitas por famílias pobres que buscavam emprego na Barra do Sahy. Antes da tragédia, as pessoas viviam no local em casas precárias, erguidas de forma desordenada nas encostas de morros. Tanto a Vila como a Barra do Sahy foram igualmente atingidas pela chuva histórica, todavia, escancarando as mazelas da desigualdade social, notadamente em um contexto de desastres, em virtude das condições precárias de moradias,

32 PRIZIBISCZKI, Cristiane. Desastres meteorológicos em 2021 trouxeram ao mundo a realidade das mudanças climáticas. **OECO.** Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/desastres-meteorologicos-em-2021-trouxeram-ao-mundo-a-realidade-das-mudancas-climaticas/>.

33 RICKLY, Aline. Tragédias consecutivas já somam 241 vítimas em Petrópolis; três pessoas seguem desaparecidas. **Sou Petrópolis**. Disponível em: <https://soupetropolis.com/2022/03/23/tragedias-consecutivas-ja-somam-241-vitimas-em-petropolis-tres-pessoas-seguem-desaparecidas/>.

construídas em área de alto risco de desmoronamento, todas as 64 mortes e mais de 4 mil desabrigados ocorreram do lado mais pobre da rodovia. Na parte oposta, houve quem encontrasse helicóptero para conseguir deixar a região por causa dos bloqueios na rodovia[34], confirmando que "As catástrofes são ruins para todos, mas são especialmente ruins para os fracos e os menos favorecidos".[35]

O Rio Grande do Sul, que no ano de 2022 vivenciou uma seca recorde[36], em 2023 foi assolado por três desastres climáticos de grande magnitude provocados pelo excesso de chuvas, ocorridos nos meses de junho, setembro (este episódio havia sido considerado o maior desastre natural da história do Estado, com 54 mortes) e em novembro, provocando no total a morte de 75 pessoas[37]. Em 2024, entre os meses de abril e maio, mais uma vez resultante dos fortes temporais, o Estado enfrentou catástrofe socioambiental ainda maior, culminando com a morte de 177 pessoas e o desaparecimento de outras 37. A tragédia afetou 478 Municípios e provocou o deslocamento de milhares de famílias para abrigos públicos.[38]

Todas essas catástrofes evidenciam o entrelaçamento entre o infortúnio e a injustiça nas relações humanas e são uma triste lembrança de que eventos climáticos extremos possuem custos sociais, ambientais, econômicos e humanos tão altos que são difíceis de mensurar. Se por um lado a mobilização da sociedade para socorrer pessoas impactadas reacende a esperança de que há algo de bom na humanidade, por outro, também é uma lembrança de que parte dessas tragédias poderiam ter sido evitadas, deixando a sensação de que a sociedade está falhando como civilização[39].

34 LEITE, Bruno; RIBEIRO, Fábio. Epicentro da tragédia em SP, Vila e Barra do Sahy escancaram os extremos do Brasil. **Metrópoles.** Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/separadas-por-estrada-barra-e-vila-do-sahy-revelam-os-extremos-da-tragedia-em-sp>.

35 VERCHICK, Robert M. (In)justiça dos desastres: A geografia da capacidade humana. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Delton Winter de (org). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastre**: interfaces comparadas. 2ª ed. Curitiba: Appris, p. 59-111, 2019. p. 60.

36 CNN BRASIL. **"Seca do Rio Grande do Sul é a maior dos últimos 70 anos", diz agrometeorologista.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercado/seca-do-rio-grande-do-sul-e-a-maior-dos-ultimos-70-anos-diz-agrometeorologista/>.

37 PAZ, Maurício. Com quatro tragédias climáticas em menos de 1 ano, RS soma mais de 100 mortes; entenda as diferenças entre desastres. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/03/tragedias-climaticas-rs-entenda-diferencas.ghtml>.

38 BRASIL DE FATO. **Mortes por enchentes do Rio Grande do Sul chegam a 177**: Defesa Civil informa que 37 pessoas continuam desaparecidas. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-06/mortes-nas-enchentes-do-rio-grande-do-sul-chegam-177#:~:text=Cerca%20de%2010%20mil%20pessoas,em%20raz%C3%A3o%20de%20novas%20enchentes.>.

39 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais:** A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora, 2025. p. 147.

Como bem ponderado por Shklar[40]: "a injustiça por trás do desastre não é produto apenas da imprudência, mas do fracasso no enfrentamento de um risco com previsibilidade conhecida, da mitigação da desigualdade, bem como do descaso com o sofrimento alheio".

Destarte, na era que se aproxima, caso a crise climática não seja controlada e os países cumpram com as metas assumidas no Acordo de Paris, muito provavelmente as catástrofes climáticas virão "não como espiões isolados, mas em batalhões", como resultado de alterações interligadas nos sistemas físicos e ecológicos devido à mudança climática[41].

Enfim, em um contexto de tragédias climáticas, visando à efetivação e ao fortalecimento de direitos fundamentais que inevitavelmente são solapados, as instituições jurídicas – com especial destaque para o Ministério Púbico e o Poder Judiciário – ganham especial relevância como mecanismos para compelir o Estado brasileiro a implementar políticas públicas visando ao seu enfrentamento, sobretudo a redução das vulnerabilidades físicas e sociais da sociedade, uma vez que, além da obrigação de este dever estar garantido nas legislações, mister que ele também seja garantido com prioridade no processo de interpretação jurídica. Isso porque, a depender de como o Direito é aplicado, inequívoco que ele pode reduzir ou exacerbar ainda mais as vulnerabilidades.

4. LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE ÀS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO AQUECIMENTO GLOBAL

As mudanças climáticas, por estarem diretamente relacionadas à continuidade da vida no planeta Terra, constituem um dos temas mais relevantes da atualidade. Prova disso é que poucos temas em debate nos tribunais ao redor do mundo cresceram tanto em importância e velocidade. Nesse contexto, a litigância climática surge como um dos mais importantes

40 SHKLAR, Judith. **The faces of injustice**. New Haven: Yale University Press, 1990. p. 1-2.

41 FARBER, Daniel. Navegando a interseção entre o direito ambiental e o direito dos desastres. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de (Orgs.). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres**: interfaces comparadas. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 41.

mecanismos de pressão por parte das presentes gerações de uma nova dimensão da justiça ambiental: a justiça climática.[42]

Essas ações constituem importantes ferramentas jurídicas, aptas a acionar o Poder Judiciário para postular decisões pró-clima que, direta ou indiretamente, abordam questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas, em essência, às causas ou impactos das alterações climáticas sobre os sistemas humanos e naturais. Além disso, na imensa maioria das vezes, elas se caracterizam como um litígio estrutural, voltado para a resolução de um problema estrutural e complexo.[43]

Assim, pode-se definir os litígios climáticos como ações que visam proporcionar um "controle judicial de políticas públicas climáticas", com o objetivo de compelir os governos a implementarem medidas de mitigação e adaptação. Logo, o Poder Judiciário, uma vez provocado, tem a possibilidade de atuar não apenas para eliminar ações abusivas, mas também omissões desproporcionais no campo do direito da mudança climática, aferindo a compatibilidade da decisão estatal com os princípios constitucionais, os direitos fundamentais, as regras infraconstitucionais e, inclusive, as normas previstas em atos internacionais, mediante o "controle de convencionalidade" dessas políticas.[44]

No Brasil, apenas recentemente a doutrina começou a se interessar pelo tema da litigância climática. Esse movimento, já bastante difundido nos Tribunais internacionais e em vários países, continuava pouco expressivo, com apenas alguns registros, e mesmo assim tratando de forma tangencial a crise climática e suas consequências. Todavia, a partir de 2020, houve uma virada nesse cenário, e várias ações foram interpostas com esse fundamento,[45] podendo-se atribuir esse maior interesse tanto pelo vasto arcabouço normativo e processual do país favorável à sua utilização — inclusive vigorando um regime de responsabilidade civil ambiental de natureza objetiva — como também pela proliferação de evidências

42 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Mudanças climáticas em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvencional**. Juruá Editora, 2023. p. 183.

43 SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália. Introdução. *In*: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália (coord.). **Litigância Climática**: novas Fronteiras Para O Direito Ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 24.

44 WEDY, Gabriel. Os litígios climáticos e os entes estatais. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-17/ambiente-juridico-litigios-climaticos-entes-estatais/>.

45 LISBOA, Luiza Silva. A litigância climática brasileira: caminhos e fatores nacionais em um fenômeno global. **Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília**, v.1, n 19, p. 610–631, 2021. p. 610.

científicas acerca das mudanças climáticas e sua origem antrópica, corroborada pela procedência de várias ações em diversas partes do mundo com esse fundamento.

Por conseguinte, além de litígios ajuizados com o propósito de obrigar o Estado Administrador a implementar as políticas públicas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas — visando cumprir os compromissos assumidos pelo país quanto às metas do Acordo de Paris e aquelas previstas na sua Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) –, várias ações alicerçadas nas violações de direitos fundamentais decorrentes da alteração do clima chegaram recentemente ao STF, o que pode ser compreendido tanto em decorrência da reconhecida vulnerabilidade de boa parte da população brasileira aos impactos climáticos, tais como as tragédias ambientais, quanto pela existência no país de uma Constituição que reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.[46]

No mais, para além do arcabouço legal existente, possibilitando o ajuizamento de litígios climáticos exitosos, outra variável constitucional torna o Brasil especialmente propenso a esses tipos de ações: a existência do Ministério Público como um órgão permanente de Estado, incumbido da defesa ambiental[47] e dos direitos individuais indisponíveis, das presentes e futuras gerações. Principalmente no atual cenário de crise climática e das consequências que dela derivam, mais que nunca essa instituição tem um importante papel a desempenhar no combate ao aquecimento global e, consequentemente, na defesa do clima limpo, estável e seguro, sendo de fato um dos atores mais relevantes para o avanço da litigância climática no país.

Como corolário, considerando que o Estado tem o dever jurídico de combater as causas e consequências das mudanças climáticas, notadamente em razão de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, disposições constitucionais e legislação infraconstitucional, não há que se olvidar que a atuação do Ministério Público — protagonista na salvaguarda do direito

46 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais:** A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora, 2025. p. 135.

47 GATO, Camila Barros de Azevedo; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O papel do Ministério Público na defesa da estabilidade climática. *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro. (Orgs.) **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. - Brasília: CNMP, p. 521-538, 2024. p. 528.

fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, — mostra-se não apenas possível, mas acima de tudo imprescindível.[48]

A despeito da posição privilegiada e do enorme potencial que o Ministério Público brasileiro apresenta para alavancar a pauta climática, o tema ainda não se tornou uma agenda central na instituição nem amplamente incorporado e difundido entre os seus membros, havendo muito espaço para a sua ampliação.[49] Inequívoco que existem dificuldades inerentes à assimilação de uma pauta relativamente nova e à promoção de capacitação e de articulação estratégica em torno dela[50]. Todavia, esses obstáculos vêm sendo gradualmente superados e diversas ações titularizadas pelo Órgão Ministerial — ou na condição de *amicus curiae* — estão sendo ajuizadas no país com decisões favoráveis.

Mais importante é compreender que a intervenção do Ministério Público nas questões climáticas não deve se pautar exclusivamente pelo ajuizamento de grandes litígios climáticos que questionem políticas públicas nacionais. Até porque, como se sabe, esse tipo de ação, apesar da reconhecida importância e efetividade no sentido de compelir os Governos a adotarem medidas estruturantes relevantes, são conhecidas pelas dificuldades de se mobilizar suficientes argumentos climáticos estruturais, bem como pela resistência do Poder Judiciário em admitir tais argumento. Tudo isso — ainda que ao término alcance um resultado positivo — demanda muito tempo e pode impactar no resultado final pretendido.

A atuação do Órgão Ministerial nessa seara vai muito além e pode envolver tanto medidas visando à mitigação da emissão de GEE quanto ao fomento à adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Nesse sentido, a estratégia de incorporação das normas e argumentos técnicos e jurídicos de ordem climática nas ações ministeriais mais corriqueiras e menos ambiciosas pode ser muito mais efetiva no atingimento desses objetivos, e com a grande vantagem de alcançar resultados mais céleres que sequer

48 BERNARDO, Vinicius Lameira. O papel do Ministério Público brasileiro no combate ao aquecimento global. *In*: GAIO, Alexandre (org.). **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do ministério público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 30-49, 2021. p. 34-35.

49 SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. Climate Change Litigation in the Global South: Filling in Gaps. *In*: Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, **Transnational Climate Litigation:** the Contribution of the Global South, 2020.

50 GATO, Camila Barros de Azevedo; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O papel do Ministério Público na defesa da estabilidade climática. *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (Orgs.). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. - Brasília: CNMP, p. 521-538, 2024. p. 530.

demandam a criação de novas normas ou políticas públicas para sua implementação[51].

Conforme defendido por Bouwer[52], conquanto seja inegável a dimensão global dos efeitos das mudanças climáticas, o fenômeno também traz importantes desafios em escala local, seja em termos de prevenção ou de reparação dos seus efeitos, demandando a adoção de diversas frentes de atuação, paralelas e incrementais, em todos os níveis de tomada de decisão e âmbitos regulatórios. É justamente a somatória de diferentes ações localizadas, com estratégias jurídicas e enfoques distintos, que possibilita alcançar mais facilmente uma solução efetiva para a crise climática e todas as suas consequências.

Apenas para citar alguns exemplos que evidenciam muito nitidamente a possibilidade de atuação mais simplificada, com resultados muito satisfatórios, é mobilização de mecanismos ambientais tradicionais em prol da mitigação às mudanças climáticas, tais como a inclusão da variável climática nos processos de licenciamento ambiental,[53] ou à responsabilização civil por desmatamento ilegal.

Nesse sentido, como bem ponderado por Bernardo,[54] em se tratando de processos de licenciamentos ambientais, uma atuação que tem o potencial de impactar positivamente na mitigação de GEE é a exigência por parte do Órgão Ministerial de que os estudos ambientais dos projetos licenciados contemplem claramente os impactos sobre o sistema climático, avaliando, por consequência, as medidas mitigadoras e compensatórias relacionadas à defesa do clima, bem como a eficiência das alternativas tecnológicas menos poluentes que foram apresentadas. Isso sem se olvidar quanto à possibilidade de, justificadamente, o membro refutar a própria permissão da licença quando a não realização do projeto evidenciar a melhor opção de proteção do sistema climático.

51 *Ibidem*. p. 531.

52 BOUWER, Kim. The unsexy future of climate change litigation**. Journal of Environmental Law**, n. 30, p. 483-506, 2018.

53 MOREIRA, Danielle de Andrade; HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. The awakening of climate litigation in Brazil: strategies based on the existing legal toolkit. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 59, jul./dez. 2021.

54 BERNARDO, Vinicius Lameira. O papel do Ministério Público brasileiro no combate ao aquecimento global. *In*: GAIO, Alexandre (org.). **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do ministério público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 30-49, 2021. p. 45.

No tocante às medidas de adaptação, o Ministério Público também possui um amplo campo de atuação. O Brasil possui inúmeras normas infraconstitucionais que exigem do poder público ações efetivas destinadas a equacionar as consequências do aquecimento global, bem como medidas de planejamento e ação no caso de grandes catástrofes, que tendem a intensificar-se em razão do aumento da temperatura[55]. A Lei nº 12.608/2021, que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDE),[56] por exemplo, determina expressamente a sua integração com a PNMC (art. 3º, parágrafo único), cujo objetivo é justamente fomentar medidas preventivas e adaptativas às consequências das mudanças climáticas.

Dessa forma, em nível municipal, por meio de medidas extrajudiciais ou judiciais, o Órgão Ministerial, a fim de resguardar o cumprimento dos planos diretores, bem como das leis que regulamentam o uso e ocupação do solo, pode compelir determinado município a incorporar em suas diretrizes de desenvolvimento urbano a avaliação dos riscos climáticos. Esse tipo de atuação, além de muito mais simplificada, tem o potencial de alcançar resultados muito efetivos.

Um exemplo bem-sucedido de atuação no intuito de minorar as consequências das tragédias ambientais decorrentes das mudanças climáticas, sobretudo em relação à população mais vulnerável, diz respeito à experiência do Ministério Público do Estado do Acre com a criação do Grupo Especial de Apoio e Atuação para Prevenção e Resposta a Situações de Emergência ou Estado de Calamidade Devido à Ocorrência de Desastres (GPRD).

Criado no ano de 2012 a fim de prestar apoio aos membros da instituição com atuação em áreas em situação de emergência ou estado de calamidade, a princípio esse Grupo deveria funcionar provisoriamente, contudo, diante dos resultados positivos de suas ações, alcançados logo no seu primeiro ano, e visando fortalecê-lo, considerando que nos últimos anos o Estado vem sendo assolado por grandes tragédias ambientais, intensificadas pela crise climática, ele acabou por se tornar definitivo,

55 *Ibidem*. p. 43.

56 Essa Lei estabelece um marco normativo para a questão dos desastres ambientais no Brasil. Ela dispõe sobre as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

passando a fazer parte de um órgão auxiliar permanente e institucionalizado no âmbito do Ministério Público estadual.[57]

A atuação contínua do GPRD ao longo dos anos evidenciou o protagonismo do Ministério Público acreano no enfretamento das consequências das mudanças climáticas, demonstrando ser uma estratégia indispensável ao gerenciamento dos desastres socioambientais e à garantia de tutela integral dos direitos dos afetados pelos eventos climáticos extremos,[58] sobretudo da população mais carente. Dado à sua efetividade e simplicidade, certamente é modelo a ser seguido pelos demais ramos do Ministério Público brasileiro.

Em síntese conclusiva, ante a complexidade envolvendo a temática da mudança climática e a compreensão de que esse fenômeno coloca em risco uma gama de direitos fundamentais que foram duramente conquistados ao longo da história, salutar que o Ministério Público, como instituição essencial do Estado, que tem como missão a defesa dos interesses individuais indisponíveis, tanto das presentes como das futuras gerações, incorpore de vez a questão climática como eixo central de suas ações, conforme previsto na PNMC.

5. CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO GARANTIA DO DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL AMBIENTAL E CLIMÁTICO

O mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial dos direitos humanos fundamentais, destinado a assegurar condições indispensáveis à subsistência da pessoa e o exercício pleno de suas liberdades, razão pela qual não pode ser relativizado. Está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, consistente no reconhecimento de que todos — sem exceção — são importantes e merecedores do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade.

57 ROLIM, Luis Henrique Corrêa; NASCIMENTO, Danilo Lovisaro do. A atuação do Ministério Público do Estado do Acre nas enxurradas e enchentes de Rio Branco/AC em 2023: um estudo de caso do Grupo Especial de Apoio e Atuação para Prevenção e Resposta a Situações de Emergência ou Estado de Calamidade Devido à Ocorrência de Desastres (GPRD). *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (Orgs.) **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília: CNMP, p. 449-471, 2024.

58 *Ibidem.*

Para compor esse conjunto de bens, necessária uma visão ampliada do que se considera como indispensável à garantia de uma vida digna. Assim como há determinadas circunstâncias materiais no âmbito social, na seara ecológica também existe um piso mínimo de condições concernentes à qualidade ambiental sem as quais o desenvolvimento pleno da vida humana restaria inviabilizado, em descompasso com o comando constitucional que impõe ao Estado o dever de tutelar a vida (art. 5º, *caput*) e a dignidade humana (art. 1º, III) contra quaisquer ameaças existenciais.[59]

Nesse sentido, o diálogo estabelecido entre o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos fundamentais sociais é salutar para a conformação do conteúdo jurídico do princípio da dignidade humana, já que tais direitos, considerados em suas várias dimensões, correspondem aos elementos vitais e básicos para uma existência digna[60]. Trata-se de agregar em um mesmo projeto político-jurídico tanto as conquistas dos Estados Liberal e Social quanto os valores do assim denominado Estado Socioambiental de Direito, cujo objetivo é alcançar o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis.

Todavia, o mínimo existencial – indispensável para viver em condições de dignidade – não se confunde com o mero "mínimo vital" ou "mínimo de sobrevivência", e sim com o indispensável para viver uma vida plena, o que perpassa, necessariamente, pela qualidade e pelo equilíbrio do ambiente em que a vida está sediada.[61]

Sob essa perspectiva, como decorrência da atual crise climática, já não é mais possível analisar esse grande desafio sem ser pela ótica do princípio da dignidade da pessoa humana, já que as consequências que dela derivam, com ênfase para as tragédias ambientais, tendem a ameaçar o mínimo existencial — social, econômico, cultural e ambiental —, dificultando e, em alguns casos, inviabilizando de modo absoluto, a satisfação das necessidades mais básicas do ser humano ou até mesmo colocando em risco suas vidas. Logo, não há espaço para omissões estatais

59 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 284-285.

60 *Ibidem*. p. 288.

61 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico): algumas aproximações: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estados Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 30.

que permitam o perecimento de tais direitos fundamentais que foram tão duramente conquistados.

Igualmente, no âmbito dos deveres estatais de proteção climática, para além das tradicionais medidas necessárias à mitigação e adaptação, considerando as injustiças que inevitavelmente permeiam os desastres ambientais, salutar priorizar a reparação integral dos danos sofridos pelas vítimas, decorrentes dessas tragédias, principalmente dos grupos sociais mais vulneráveis. A falta ou manifesta insuficiência de tais medidas de proteção por parte do Estado resulta em prática inconstitucional passível de controle judicial, tanto sob a via abstrata ou concentrada quanto concreta ou difusa.[62]

Corroborando o dever constitucional do Estado Administrador de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas e as suas consequências, cita-se passagem do voto-relator do Ministro Barroso, proferido recentemente por ocasião do julgamento da ADPF 708:

> Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal.[63]

Por conseguinte, com base na teoria do mínimo existencial ecológico e climático, corroborada pela compreensão de que o meio ambiente equilibrado constitui um direito fundamental, as condutas que transgridam esse equilíbrio configuram graves violações, razão pela qual o dever de proteção estatal tem sido reforçado.

Isso se dá porque o Estado não detém discricionariedade para deixar de conferir efetividade aos direitos fundamentais e de cumprir as políticas públicas afirmadas pelo constituinte e elaboradas pelo legislador. Como pressuposto, ante a omissão, ou atuação insuficiente, dos Poderes Legislativo e Executivo em tornar realidade o disposto no texto constitucional, tais

62 SARLET, Ingo Wolfgang.; FENSTRSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição Brasileira de 1988. **RDA**, vol. 108, out.–dez., p. 77-108, 2022.

63 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – 708/DF**. 0024408-68.2020.1.00.0000, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 2023.

direitos podem ser reivindicados judicialmente por serem indispensáveis ao exercício de uma vida digna.

Destarte, em face da consagração constitucional da proteção da integridade ecológica como tarefa precípua do Estado, corroborado pelo reconhecimento do direito fundamental a usufruir de um mínimo existencial ecológico e climático, implica a imposição de correlatos deveres estatais, retirando-lhe sua "capacidade de decidir sobre a oportunidade de agir" e obrigando-o a uma adequação permanente às situações que carecem de proteção. No caso particular do Poder Executivo, há uma clara limitação do seu poder-dever de discricionariedade de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha das medidas protetivas do ambiente, cujo propósito é garantir a maior eficácia possível na proteção desse direito.[64]

Logo, refuta-se de forma veemente o vetusto argumento comumente suscitado pela Administração Pública acerca da separação dos Poderes, a fim de se eximir de sua responsabilidade diante da ausência de implementação de políticas públicas destinadas a equacionar as causas e consequências do aquecimento global. Não se pode olvidar que o Estado ostenta distintas funções e que o Poder Judiciário nada mais faz do que reconhecer a omissão do Poder Executivo quanto ao cumprimento das políticas públicas determinadas em lei, estipulando prazos para o seu cumprimento. Ou seja, diante da omissão do Estado-Administrador – e uma vez provocado pelos legitimados a fazê-lo –, o Estado-Juiz entra em cena para cumprir o seu papel constitucional de concretização da justiça.

Contudo, ao se exigir do Estado prestações básicas na esfera socioambiental, é necessário considerar o entendimento de parte da doutrina no sentido de que a implementação de políticas públicas por medidas judiciais sofre ponderação diante da teoria da "reserva do possível", ou seja, é preciso considerar a situação financeira e previsão orçamentária do Estado para contemplar tais medidas, já que representam gasto de dinheiro público.

Nada obstante, só é possível subordinar ao princípio orçamentário da "reserva do possível" aquelas medidas prestacionais que não estejam incluídas no núcleo essencial dos direitos fundamentais. No tocante ao

64 GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 481.

mínimo existencial ecológico, consoante apontamentos de Clève,[65] não são pertinentes tais argumentos, dado tratar-se de padrão mínimo indispensável à garantia do princípio da dignidade da pessoa humana – pilar de toda a sistemática dos direitos humanos e fundamentais –, devendo ser garantido em qualquer conjectura, uma vez que a eficácia legal de tais direitos é extraída diretamente do comando constitucional, consubstanciado nos arts. 1º, III, 6º, *caput*, e 225, *caput*, obstando qualquer interpretação que autorize os Poderes a ignorarem esse dever.

Considerando uma possível crítica ao ativismo judicial, consigna-se que o princípio constitucional da separação dos Poderes não pode ser um escudo para blindar a administração pública das decisões judiciais que coíbam a generalizada violação dos direitos fundamentais. Por conseguinte, "O não agir do Poder Executivo enseja um agir do Poder Judiciário como forma de harmonização e independência das funções que lhes são precípuas, mormente a blindagem dos direitos fundamentais contra os excessos da interpretação da separação dos poderes [...]".[66]

No mesmo sentido, Mirra[67] esclarece que o princípio da separação de poderes representa uma garantia destinada a assegurar a proteção dos direitos fundamentais contra o arbítrio do Estado, sendo, no mínimo, contraditório que tal princípio pudesse ser invocado justamente para negar a concretização de um direito fundamental e impedir o controle judicial da omissão estatal no cumprimento de um dever constitucional de proteção.

Em suma, patente que o controle judicial das políticas públicas voltadas à proteção do mínimo existencial ecológico e climático decorre diretamente do texto constitucional, que expressamente consagrou a fundamentabilidade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. À vista disso, não se pode falar em usurpação de poderes. É o que se extrai do voto-relator do Ministro Herman Benjamim, proferido no bojo do Recurso Especial nº 650.728/SC:

65 CLÈVE, C. M. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, n. 22, jul./dez. 2003. p. 23.

66 CAÚLA, Bleine Queiroz. **A aplicabilidade das normas constitucionais ambientais à luz dos ordenamentos brasileiro e português.** Tese (Doutorado Direito). Universitat Rovira i Virgili, España, 2017. p. 189.

67 MIRRA, Álvaro Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: J. de Oliveira, 2002. p. 380.

> No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.[68]

Finalmente, diante da omissão — ou atuação insuficiente — estatal em resguardar o direito fundamental de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado e de combater as causas e consequências da mudança climática, não há que se olvidar o Poder Judiciário como guardião da Constituição Federal e das leis, e, uma vez provocado, tem não apenas o poder, mas, sobretudo, o dever de intervir para garantir a sua efetivação, cujo objetivo é transpor tais direitos do plano das "promessas constitucionais" para o "mundo da vida", considerando a sua dimensão normativa subjetiva, e não apenas a sua condição de normas programáticas.

CONCLUSÃO

A mudança acelerada do clima observada nas últimas décadas é um dos maiores desafios da humanidade nos dias atuais. O aumento das temperaturas e da intensidade e frequência de catástrofes climáticas severas vem aumentando em vários países, afetando de maneira grave a vida das pessoas e propiciando a ocorrência de violações aos seus direitos humanos. Inclusive, o surgimento de migrantes do clima, realidade que tem se tornado cada dia mais frequente, transformado de modo irreversível a vida de inúmeras pessoas, está intimamente ligado ao aquecimento sem precedentes do planeta Terra.

Diante desse novo marco de realidade, tratados internacionais, constituições, legislações infraconstitucionais e políticas públicas de quase todos os países vêm abordando a alteração climática como um grande desafio a ser enfrentado, seja por intermédio de medidas mitigatórias, tais

68 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 2ª Turma. **Recurso Especial 650.728/SC**, Relator: Ministro Herman Benjamin, julgamento 23/10/2007, DJe 02/12/2009.

como os cortes das emissões de GEE, seja pela adoção imediata de ações de adaptação com o escopo de proteger a vida humana, o meio ambiente e a economia.

No Brasil, a doutrina e a jurisprudência majoritária, com destaque especial para o STF (ADPF 708/DF e ADO 59), já reconheceram que o sistema climático é elemento indissociável do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E mais, que o Estado brasileiro assumiu o dever jurídico de combater as causas e consequências da mudança climática, notadamente em razão dos tratados internacionais ambientais e climáticos ratificados, tais como a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e o Acordo de Paris, disposições constitucionais, legislação infraconstitucional e impactos decorrentes desse fenômeno em detrimento de inúmeros direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988.

A despeito das obrigações assumidas, o país figura como um dos maiores emissores mundiais de GEE do planeta, principalmente relacionado à ampliação dos desmatamentos e queimadas, e nos últimos anos vem sofrendo sistematicamente com os efeitos da crise climática, especialmente com a intensificação e consequências dos desastres, com repercussões econômicas, ambientais e, principalmente, humanas, devastadoras, tais como as que ocorreram em diversos Estados brasileiros nos últimos anos, culminando com centenas de mortes e desaparecidos, além de milhares de desabrigados.

Portanto, patente que, além de desencadear o aquecimento global perigoso, as mudanças climáticas potencializam os riscos e custos dos desastres ambientais, exacerbando o número de mortes provocadas pelas tragédias e a desestabilização das estruturas socioambientais. Nesse contexto, a interconexão entre a mudança climática, desastres ambientais e a violação dos direitos humanos passou a ser uma pauta recorrente dos Estados e organismos internacionais que buscam esse reconhecimento como instrumento para o fortalecimento de seu combate.

Conforme demonstrado neste artigo, a situação atual é especialmente grave ao se considerar que, a despeito de o aquecimento global atuar como um fator de multiplicação de riscos e de radicalização dos eventos

extremos, os últimos anos figuram no topo da lista como tendo as mais altas temperaturas globais do planeta, inclusive já tendo sido ultrapassado o limite estipulado no Acordo de Paris como sendo o máximo tolerável para a sadia manutenção da vida.

Por outro lado, apesar da dimensão global da crise climática, suas consequências atingem as pessoas distintamente, prestando-se como mais um elemento de ampliação das injustiças inerentes às sociedades. Fatores sociais que identificam um indivíduo entrecruzam-se de diferentes formas, gerando múltiplas desigualdades, tornando-os mais expostos aos seus efeitos.

Nesse cenário, após aprofundar no estudo das mudanças climáticas e suas repercussões, é possível afirmar que a rápida alteração do clima, conforme vem ocorrendo nas últimas décadas, atua como multiplicador de riscos para o aumento na incidência e intensidade dos desastres ambientais e, consequentemente, para a erosão dos direitos humanos e fundamentais, sobretudo em detrimento das populações minoritárias, havendo, assim, um caráter claramente antidemocrático ou mesmo discriminatório na distribuição desses riscos, configurador de injustiça ambiental e climática que precisa ser urgentemente reconhecido e enfrentado.

Assim, e dando um especial enfoque ao contexto brasileiro, partindo-se do pressuposto de que o direito a um clima limpo, estável e seguro configura um direito fundamental na sua estrutura constitucional, reconhecido como indispensável à garantia de uma vida digna e saudável, esse estudo demonstrou que o combate às mudanças climáticas e suas consequências, com destaque para as tragédias ambientais, são um dever constitucional do Estado que os vincula, inclusive, perante a ordem internacional, afastando a sua capacidade de decidir sobre a conveniência e a oportunidade de agir. Consequentemente, a sua inação caracteriza uma grave falha de Estado passível de intervenção judicial, tanto no intuito de diagnosticar essas falhas como para determinar o encaminhamento dos quadros e mecanismos jurídicos para a superação dessa incorreção, sem que com isso se configure violação ao princípio da separação dos poderes.

Por fim, patente que o Ministério Público brasileiro, como um órgão permanente de Estado, incumbido da integridade do sistema ecológico e protagonista na salvaguarda do direito fundamental ao clima limpo, estável

e seguro, das presentes e futuras gerações, ocupa um papel constitucional destacado no combate às causas e consequências do aquecimento global, como tal, salutar sua atuação no enfrentamento dessa crise, o que perpassa pela incorporação da questão climática como eixo central de suas ações, tanto na esfera judicial como extrajudicial.

REFERÊNCIAS:

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. *In:* ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ARARIPE, Evelyn; BELLAGUARDA, Flávia; HAIRON, Iago. Litigância climática como garantia de futuro para as juventudes. *In*: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália (org.). **Litigância Climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 177-214.

BERNARDO, Vinicius Lameira. O papel do Ministério Público brasileiro no combate ao aquecimento global. *In*: GAIO, Alexandre. (org.) **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do ministério público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 30-49, 2021.

BOUWER, Kim. The unsexy future of climate change litigation**. Journal of Environmental Law**, n. 30, p. 483-506, 2018.

BRASIL DE FATO. **Mortes por enchentes do Rio Grande do Sul chegam a 177**: Defesa Civil informa que 37 pessoas continuam desaparecidas. Publicação: 19/6/2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/19/mortes-por-enchentes-do-rio-grande-do-sul-chegam-a-177>. Acesso em: 18 fev. 2025.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago. Novo coronavírus e racismo ambiental: favelas brasileiras como zonas de necropolítica**. Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas.** Ano XVII Volume 17 Nº 30 jul./dez. 2020. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa>. Acesso em: 24 fev. 2025.

CARVALHO, Delton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reulters Brasil, 2020.

CAÚLA, Bleine Queiroz. **A aplicabilidade das normas constitucionais ambientais à luz dos ordenamentos brasileiro e português.** Tese (Doutorado Direito). Universitat Rovira i Virgili, España, 2017.

CLÈVE, C. M. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, n. 22, jul./dez. 2003.

CNN BRASIL. **"Seca do Rio Grande do Sul é a maior dos últimos 70 anos", diz agrometeorologista.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercado/seca-do-rio-grande-do-sul-e-a-maior-dos-ultimos-70-anos-diz-agrometeorologista/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

CUTTER, Susan L. FINCH, Christina. Temporal and Spatial Changes in Social Vulnerability to Natural Hazards. **Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 105, n. 7, 2008.

FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de estudos constitucionais hermenêutica e teoria do direito – (RECHTD),** 2-15, jan.-jun., 2021.

FARBER, Daniel *et al.* **Disaster law and policy**. 2 ed. Wolters Kluwer/Aspen Publishers, 2010.

FARBER, Daniel. Navegando a interseção entre o direito ambiental e o direito dos desastres. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de (Orgs.). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres**: interfaces comparadas. 2ª ed. Curitiba: Appris, p. 23-57, 2019.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007.

GATO, Camila Barros de Azevedo; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O papel do Ministério Público na defesa da estabilidade climática. *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (orgs.)**. Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília: CNMP, p. 521-538, 2024.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change**. Relatório de Sintese AR6 (SYR):** Mudanças climáticas 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

LEITE, Bruno; RIBEIRO, Fábio. Epicentro da tragédia em SP, Vila e Barra do Sahy escancaram os extremos do Brasil. **Metrópoles.** Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/separadas-por-estrada-barra-e-vila-do-sahy-revelam-os-extremos-da-tragedia-em-sp>. Acesso em: 24 fev. 2025.

LIMA, Rafaela de Deus. **The protection of the environment and the human rights affected by climate change in the universal and regional human rights system**. 2021. 138 f. Dissertation (Master in Law) – faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2021.

LISBOA, Luiza Silva. A litigância climática brasileira: caminhos e fatores nacionais em um fenômeno global. **Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília**, v.1, n 19, p. 610-631, 2021.

MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais:** A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora, 2025.

MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Mudanças climáticas em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvencional**. Juruá Editora, 2023.

MIDDLEMISS, Lucie. The effects of community-based action for sustainability on participants' lifestyles. **Local Environment**, v. 16, n. 3, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13549839.2011.566850>. Acesso em: 18 fev. 2025.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Mudança climática dobrou a probabilidade de ocorrência de chuvas extremas no Sul do**

Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/06/mudanca-climatica-dobrou-a-probabilidade-de-ocorrencia-de-chuvas-extremas-no-sul-do-brasil>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MIRRA, Álvaro Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: J. de Oliveira, 2002.

MOREIRA, Danielle de Andrade; HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. The awakening of climate litigation in Brazil: strategies based on the existing legal toolkit. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 59, jul./dez. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Janeiro de 2025 foi o mais quente já registrado.** Disponível em: <https://www.oc.eco.br/janeiro-de-2025-foi-o-mais-quente-ja-registrado/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

OIM. **Relatório do IDMC:** Número recorde de 60,9 milhões de deslocados internos em 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/relatorio-do-idmc-numero-recorde-de-609-milhoes-de-deslocados-internos-em-2022>. Acesso em: 27 fev. 2025.

ONU. **80% dos deslocados por desastres e mudanças climáticas são mulheres**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157806-cop26-80-dos-deslocados-por-desastres-e-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-s%C3%A3o-mulheres>. Acesso em: 15 fev. 2025.

ONU. **Latin America and the Caribbean**: Natural Disasters 2000-2019. OCHA, 2020. Disponível em: <https://www.unocha.org/publications/report/world/natural-disasters-latin-america-and-caribbean-2000-2019>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ONU. **ONU confirma 2024 como o ano mais quente registrado, com cerca de 1,55% acima dos níveis pré-industriais**. Publicação: 10/1/2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis#:~:text=n%C3%ADveis%20pr%C-3%A9%2Dindustriais>. Acesso em: 17 fev. 2025.

PAZ, Maurício. Com quatro tragédias climáticas em menos de 1 ano, RS soma mais de 100 mortes; entenda as diferenças entre desastres. **G1**. Disponível

em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/03/tragedias-climaticas-rs-entenda-diferencas.ghtml>. Acesso em: 18 fev. 2025.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008**: Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, New York. 2007. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2007-8-portuguese.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Desastres meteorológicos em 2021 trouxeram ao mundo a realidade das mudanças climáticas. **OECO.** Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/desastres-meteorologicos-em-2021-trouxeram-ao-mundo-a-realidade-das-mudancas-climaticas>. Acesso em: 23 fev. 2025.

QUARANTELLI, Enrico L. **The Importance of Thinking of Disasters as Social Phenomena**. University of Delaware: Disaster research Center, 1992.

RICKLY, Aline. Tragédias consecutivas já somam 241 vítimas em Petrópolis; três pessoas seguem desaparecidas. **Sou Petrópolis**. Disponível em: <https://soupetropolis.com/2022/03/23/tragedias-consecutivas-ja-somam-241-vitimas-em-petropolis-tres-pessoas-seguem-desaparecidas/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ROLIM, Luis Henrique Corrêa; NASCIMENTO, Danilo Lovisaro do. A atuação do Ministério Público do Estado do Acre nas enxurradas e enchentes de Rio Branco/AC em 2023: um estudo de caso do Grupo Especial de Apoio e Atuação para Prevenção e Resposta a Situações de Emergência ou Estado de Calamidade Devido à Ocorrência de Desastres (GPRD). *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (Orgs.). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/ Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. - Brasília: CNMP, 2024. p. 449-471.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição Brasileira de 1988. **RDA**, vol. 108, out.–dez., p. 77-108, 2022. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.

br/wp-content/uploads/2023/03/I-artigo-completo.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico): algumas aproximações. **Estados Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. Climate Change Litigation in the Global South: Filling in Gaps. *In*: Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, **Transnational Climate Litigation:** the Contribution of the Global South, 2020.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália. Introdução. *In*: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália (coord.). **Litigância Climática**: novas Fronteiras Para O Direito Ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SHKLAR, Judith. **The faces of injustice**. New Haven: Yale University Press, 1990.

STERN, Nicholas. The Economics of Climate Change**. The Stern Review. Cambridge**: Cambridge University Press, 2008.

THE WORLD BANK. **Groundswell Part 2**: Acting on Internal Climate Migration. 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248>. Acesso em: 8 fev. 2025.

UNDRR. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. **The human cost of weather-related disaster – 1995-2015**. 2015. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

VERCHICK, Robert M. (In)justiça dos desastres: A geografia da capacidade humana. *In*: FARBER, Daniel; CARVALHO, Delton Winter de (org). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres**: interfaces comparadas. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 59-111.

WEDY, Gabriel. Os litígios climáticos e os entes estatais. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-17/ambiente-juridico-litigios-climaticos-entes-estatais#_ftn2>. Acesso em: 28 fev. 2025.

O PAPEL RESOLUTIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO COLETIVA DO MEIO AMBIENTE ANTE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: ALTERNATIVAS À JUDICIALIZAÇÃO

THE DECISIVE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE COLLECTIVE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT: ALTERNATIVES TO LITIGATION AGAINST CLIMATE CHANGE

Cláudio Rodrigues Araujo
Promotor de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul, Mestre em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Direito Constitucional, Direito do Consumidor, Segurança Pública, Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro. Professor em cursos de graduação e em cursos preparatórios para concurso público.
E-mail: claudioaraujo@mprs.mp.br

Recebido em: 31/03/2025 | Aprovado em: 01/08/2025

Resumo: As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios ambientais contemporâneos, exigindo respostas eficazes para mitigar seus impactos e proteger o meio ambiente. Diante desse cenário, este estudo argumenta que o fortalecimento e o aprimoramento das alternativas à judicialização, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), recomendações ministeriais, mediação e conciliação ambiental, devem ser prioridades na atuação do Ministério Público. Essas abordagens permitem uma atuação mais proativa e adaptada à complexidade dos desafios climáticos, contribuindo para uma proteção ambiental mais efetiva por meio da conjugação de medidas preventivas, negociações extrajudiciais inovadoras e, quando necessário, a judicialização estratégica.

Palavras-chave: Ministério Público, proteção coletiva, meio ambiente, mudanças climáticas.

Abstract: *Climate change represents one of the greatest contemporary environmental challenges, requiring effective responses to mitigate its impacts and protect the environment. Given this scenario, this study argues that strengthening and improving alternatives to judicialization, such as Conduct Adjustment Terms (TACs), ministerial recommendations, mediation, and environmental conciliation, should be priorities in the Public Prosecutor's Office's work. These approaches allow for more proactive action, adapted to the complexity of climate challenges, contributing to more effective environmental protection through a combination of preventive measures, innovative extrajudicial negotiations, and, when necessary, strategic judicialization.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office, collective protection, environment. climate change.*

Sumário: Introdução. 1. O panorama das mudanças climáticas e a essencialidade da proteção coletiva do Meio Ambiente. 2. O Ministério Público: prerrogativas e desafios da atuação na tutela ambiental. 3. Alternativas à judicialização na defesa do Meio Ambiente: Análise dos Instrumentos e Estratégias. 3.1. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento de celeridade e flexibilidade. 3.2. As Recomendações Ministeriais na indução de políticas e práticas ambientais. 3.3. Mediação e Conciliação Ambiental: a busca por soluções consensuais e colaborativas. 3.4. A Atuação Preventiva e Educativa do Ministério Público no contexto climático. 4. Análise de casos recentes: a complementaridade da atuação resolutiva do Ministério Público. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas emergem como um dos desafios mais prementes da contemporaneidade, demandando estratégias eficazes para mitigar seus impactos e salvaguardar o meio ambiente. O Brasil, detentor de uma vasta biodiversidade e expressivos recursos naturais, confronta-se com desafios significativos na preservação ambiental, notadamente em decorrência do desmatamento, da poluição e das elevadas emissões de gases de efeito estufa. Tradicionalmente, a judicialização tem se configurado como um dos principais mecanismos de tutela ambiental coletiva. Contudo, a inerente morosidade processual e a sobrecarga do Poder Judiciário frequentemente comprometem a efetividade das decisões, obstaculizando a célere implementação de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Nesse contexto, torna-se imperativo explorar e consolidar instrumentos extrajudiciais que possibilitem respostas mais céleres e eficazes, reduzindo a dependência exclusiva da via judicial para a proteção ambiental. O

Ministério Público (MP), investido da função de defensor dos direitos difusos e coletivos, possui um arsenal de ferramentas resolutivas que permitem uma atuação proativa e conciliatória na defesa do meio ambiente. Dentre essas ferramentas, destacam-se os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), as recomendações ministeriais, a mediação ambiental e os acordos extrajudiciais, que viabilizam soluções negociadas e preventivas.

Este estudo postula que o fortalecimento e o aprimoramento das alternativas à judicialização devem ser uma prioridade na atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente, especialmente no contexto das mudanças climáticas. Argumenta-se que tais abordagens permitem uma atuação mais proativa e adaptada à complexidade dos desafios climáticos, promovendo uma proteção ambiental mais efetiva por meio da conjugação estratégica de medidas preventivas, negociações extrajudiciais inovadoras e, quando estritamente necessário, a judicialização. O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel resolutivo do Ministério Público na defesa coletiva do meio ambiente ante as mudanças climáticas, com foco nas alternativas à judicialização, discutindo seus instrumentos, vantagens e desafios. A pesquisa, de caráter qualitativo, fundamenta-se em revisão bibliográfica de legislações, doutrinas, artigos científicos e jurisprudências pertinentes.

1. O PANORAMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A ESSENCIALIDADE DA PROTEÇÃO COLETIVA DO MEIO AMBIENTE

As mudanças climáticas, conforme Santos (2022), configuram alterações substanciais e persistentes nos padrões climáticos globais, resultantes de processos naturais e, de forma premente, da atividade antropogênica. O incremento das emissões de gases de efeito estufa, como dióxido de carbono (CO2) e metano (CH4), tem catalisado o aquecimento global, culminando em fenômenos extremos, tais como a elevação do nível do mar, a intensificação de eventos ciclônicos e períodos de estiagem prolongada. Tais manifestações climáticas impactam intrinsecamente ecossistemas e populações humanas, evidenciando a mitigação e a adaptação a essas alterações como desafios prioritários para governos e instituições.

O Brasil, reconhecido por sua megabiodiversidade, é particularmente vulnerável às consequências diretas das mudanças climáticas. O desmatamento na Amazônia, a degradação do Cerrado e o aumento das queimadas intensificam a crise ambiental, resultando em perda de biodiversidade e redução da capacidade de sequestro de carbono. Eventos extremos, como as enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul em 2024, exemplificam a criticidade da vulnerabilidade da população brasileira diante dessas transformações, sublinhando a urgência de políticas públicas eficazes para mitigar os danos socioambientais (RIZZOTTO, 2024).

Nesse contexto, a proteção coletiva do meio ambiente erige-se como um pilar indispensável para a consecução de um desenvolvimento sustentável e equilibrado. A atuação de órgãos como o Ministério Público, tanto no combate a práticas degradantes quanto na promoção de soluções preventivas, é crucial para conter os impactos das mudanças climáticas, conforme defendido por Sarlet e Fensterseifer (2022). Torna-se, assim, imperativo examinar a resposta do ordenamento jurídico brasileiro a essas questões e os mecanismos empregados para assegurar a tutela ambiental de forma coletiva.

A legislação ambiental brasileira é notadamente robusta, tendo a Constituição Federal de 1988 como seu marco basilar, ao consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. O artigo 225 impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Esta base constitucional subsidiou a formação de um complexo normativo infraconstitucional, incluindo a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), que regulam a proteção e a responsabilização ambiental (SOUZA E PELEGRINI, 2023).

Adicionalmente, o Brasil é signatário de relevantes acordos internacionais para a mitigação das mudanças climáticas, a exemplo do Acordo de Paris, que estabelece metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (SARLET e FENSTERSEIFER, 2022). Tais compromissos internacionais reforçam a exigência de uma atuação coordenada entre governos, setor privado e sociedade civil na implementação de políticas ambientais efetivas. No entanto, a materialização dessas normas é

frequentemente comprometida pela insuficiência fiscalizatória ou por pressões econômicas contrárias a medidas ambientais mais rigorosas.

Ainda no tocante a esse cenário, Sarlet e Fensterseifer (2022) ressaltam a centralidade do papel das instituições encarregadas da defesa ambiental. O Ministério Público, na qualidade de defensor dos direitos difusos e coletivos, detém a atribuição de fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental e atuar preventivamente para evitar danos irreparáveis. Contudo, a efetividade da proteção ambiental transcende a mera existência de normas e a fiscalização; exige-se o fortalecimento dos mecanismos de coletivização do direito ambiental para assegurar a participação ativa da sociedade na defesa do meio ambiente.

A coletivização do direito ambiental visa, portanto, a ampliar o engajamento social na proteção ambiental, permitindo que grupos organizados, entidades civis e o próprio Ministério Público atuem em defesa dos interesses coletivos. Esta abordagem fundamenta-se no conceito de direitos difusos, que não se vinculam a um indivíduo específico, mas à coletividade como um todo. Não obstante, um dos desafios preponderantes dessa coletivização reside em garantir que a atuação conjunta da sociedade e do poder público resulte em medidas eficazes, e não meramente em disputas jurídicas protraídas (LAMEIRA, 2017).

A judicialização excessiva dos conflitos ambientais constitui um óbice à proteção ambiental efetiva, visto que processos judiciais podem perdurar por anos sem uma solução concreta, enquanto os impactos ambientais se agravam. Por essa razão, a busca por alternativas extrajudiciais, como os TACs e as recomendações ministeriais, tem ganhado proeminência como vias para a resolução de disputas ambientais de forma mais ágil e eficiente (COSTA E BOAS, 2024).

Outro obstáculo relevante, segundo Lameira (2017), é o embate entre interesses econômicos e a necessidade de preservação ambiental. Grandes empreendimentos frequentemente empregam estratégias políticas e jurídicas para flexibilizar normas ambientais, alegando que medidas mais rigorosas podem comprometer o desenvolvimento econômico. Essa dinâmica gera um ambiente de constante tensão entre desenvolvimento e conservação, demandando do Ministério Público uma atuação firme e

estratégica para assegurar que a proteção ambiental não seja preterida em favor de interesses privados.

Consequentemente, fortalecer os instrumentos de proteção coletiva do meio ambiente é fundamental para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas. O aprimoramento de mecanismos extrajudiciais, a ampliação da participação social e a formulação de políticas públicas voltadas à preservação ambiental são etapas essenciais para assegurar um futuro sustentável. O Ministério Público, ao adotar uma postura resolutiva, desempenha um papel crucial nesse processo, buscando equilibrar interesses e promover soluções eficazes para a crise climática global (COSTA E BOAS, 2024).

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO: PRERROGATIVAS E DESAFIOS DA ATUAÇÃO NA TUTELA AMBIENTAL

O Ministério Público (MP) exerce uma função inquestionável na defesa dos interesses difusos e coletivos, particularmente na esfera da proteção ambiental. A Constituição Federal de 1988, ao consolidar sua autonomia e atribuir-lhe a salvaguarda dos direitos fundamentais, incluindo o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225), confere ao MP a prerrogativa para promover ações civis públicas e outras medidas destinadas a assegurar a preservação ambiental e a responsabilização de agentes públicos e privados que causem danos ao ecossistema (VAZQUEZ et al. 2022).

Além do respaldo constitucional, Lima e Feitosa (2021) destacam que um conjunto de normas infraconstitucionais corrobora a atuação do Ministério Público na tutela ambiental. A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) figura como um dos principais instrumentos que facultam ao MP a propositura de demandas para reparação de danos ambientais. Adicionalmente, a Lei Complementar nº 75/1993, que rege o Ministério Público da União, e as Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados estabelecem as diretrizes para sua atuação em níveis federal e estadual, garantindo a capacidade do MP de atuar tanto na prevenção quanto na repressão de infrações ambientais, visando a uma proteção efetiva dos recursos naturais.

A capacidade investigativa do MP, que permite a instauração de inquéritos civis para apurar condutas lesivas ao meio ambiente, constitui outro aspecto de relevo, conforme Lima e Feitosa (2021). Este poder de investigação possibilita a coleta de provas e a negociação de medidas extrajudiciais para a solução de conflitos ambientais antes mesmo de sua judicialização. Além disso, a previsão constitucional da participação do MP nos conselhos ambientais fortalece seu papel na formulação e fiscalização de políticas públicas de preservação.

Não obstante o robusto arcabouço jurídico que ampara a atuação do Ministério Público, a efetivação da tutela ambiental enfrenta desafios significativos. A morosidade do Judiciário, a dependência excessiva da judicialização e as dificuldades na execução de decisões judiciais frequentemente comprometem a eficácia das ações ambientais. Diante disso, impõe-se a necessidade de avaliar os avanços e as limitações do modelo tradicional de proteção ambiental baseado na judicialização, bem como a urgência de adotar estratégias alternativas para garantir maior efetividade (VAZQUEZ et al. 2022).

Monfredinho (2019) argumenta que a judicialização tem sido o principal mecanismo empregado pelo Ministério Público para a proteção ambiental no Brasil. Por meio de ações civis públicas, o MP busca a responsabilização de infratores, a exigência de reparação de danos ambientais e a imposição de medidas de conservação. Este modelo tem sido fundamental para assegurar a implementação das normas ambientais e coibir práticas degradantes, particularmente em casos de alta visibilidade envolvendo desmatamento ilegal, contaminação hídrica e ocupações irregulares em áreas de preservação permanente.

Contudo, apesar dos progressos advindos da via judicial, a excessiva dependência desse mecanismo impõe limitações consideráveis. A sobrecarga do Judiciário, aliada à complexidade das ações ambientais, frequentemente resulta em processos protraídos, nos quais a degradação ambiental persiste enquanto se aguarda uma decisão final. Ademais, muitas sentenças, mesmo quando favoráveis à proteção ambiental, enfrentam entraves na fase de execução, comprometendo a efetividade das medidas judiciais (BRITO E JOVINIANO, 2024).

Outro desafio da judicialização, segundo Monfredinho (2019), reside em seu caráter predominantemente repressivo, que muitas vezes se restringe à aplicação de sanções, sem abordar soluções estruturais para os problemas ambientais. Em diversos casos, multas e indenizações não são suficientes para restaurar os danos causados ao meio ambiente, tornando indispensável a adoção de medidas preventivas e restaurativas que transcendem a mera punição dos responsáveis, priorizando a restauração "in natura".

Nesse sentido, consolida-se a percepção de que a atuação do Ministério Público deve ir além da via judicial, incorporando estratégias mais dinâmicas e resolutivas. A busca por alternativas extrajudiciais, como os TACs, a mediação ambiental e a atuação preventiva, tem se revelado uma abordagem mais ágil e eficaz na resolução de conflitos ambientais (BRITO E JOVINIANO, 2024).

Freitas et al. (2023) sustentam que a adoção de mecanismos extrajudiciais pelo Ministério Público tem se mostrado uma estratégia promissora para assegurar maior efetividade na proteção ambiental. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), por exemplo, é um instrumento amplamente utilizado para estabelecer compromissos entre infratores e o poder público, permitindo a adoção de medidas corretivas e compensatórias sem a necessidade de um processo judicial. Essa abordagem otimiza a celeridade da justiça e viabiliza soluções mais ágeis para questões ambientais urgentes.

Para Zaneti Junior e Pavan (2022), a mediação e a conciliação ambiental têm ganhado destaque como formas eficientes de resolver disputas ambientais. Esses mecanismos visam promover o diálogo entre as partes envolvidas, possibilitando a construção colaborativa de soluções consensuais. Em contraste com o processo judicial tradicional, que frequentemente gera disputas prolongadas e desgastes institucionais, a mediação e a conciliação incentivam a cooperação e a busca por soluções sustentáveis que conciliam as necessidades econômicas com a preservação ambiental. Essa abordagem participativa fortalece o engajamento da sociedade na defesa do meio ambiente e contribui para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

A atuação preventiva do Ministério Público também se destaca como fator essencial na proteção ambiental. A recomendação ministerial, por exemplo, é um instrumento que orienta órgãos públicos e empresas sobre a necessidade de cumprir normas ambientais antes que irregularidades sejam cometidas (BRITO E JOVINIANO, 2024). Medidas como campanhas educativas, fiscalização rigorosa e incentivo a boas práticas ambientais são igualmente fundamentais para prevenir danos ambientais irreversíveis.

Diante desse cenário, argumenta-se que a tutela ambiental não pode se restringir à judicialização. O fortalecimento de mecanismos extrajudiciais e a adoção de estratégias preventivas são cruciais para garantir uma proteção ambiental mais ágil e efetiva. O Ministério Público, ao ampliar sua atuação resolutiva, assume um papel ainda mais relevante na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável que harmonize preservação ambiental e progresso socioeconômico (FREITAS et al., 2023).

3. ALTERNATIVAS À JUDICIALIZAÇÃO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIAS

A proteção ambiental, diante dos desafios das mudanças climáticas, demanda abordagens cada vez mais eficazes e céleres. Embora a judicialização tenha sido amplamente empregada para a defesa do meio ambiente, sua morosidade e limitações práticas impulsionam a busca por alternativas extrajudiciais que garantam respostas mais rápidas e efetivas. Nesse contexto, o Ministério Público tem ampliado seu papel resolutivo, adotando estratégias como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), recomendações ministeriais, mediação e conciliação ambiental, além de uma atuação preventiva e educativa voltada à mitigação dos impactos climáticos.

3.1. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento de celeridade e flexibilidade

O TAC tem se consolidado como um dos principais instrumentos extrajudiciais na resolução de conflitos ambientais. Regulamentado pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), o TAC permite que infratores

firmem compromissos com o Ministério Público para corrigir irregularidades ambientais e adotar medidas compensatórias, prescindindo de uma ação judicial (FERREIRA, 2025). Essa abordagem otimiza a celeridade dos processos e promove a reparação dos danos de forma mais eficiente.

Além de sua rapidez, Nashenweng (2021) enfatiza que o TAC se destaca por sua flexibilidade, possibilitando a negociação de soluções mais adequadas à realidade de cada caso. Isso permite o estabelecimento de prazos, metas e ações específicas para garantir a recuperação ambiental e a conformidade com a legislação. Tal característica é particularmente relevante em questões ambientais complexas, como desmatamento ilegal e poluição de recursos hídricos, onde soluções personalizadas superam a eficácia de medidas genéricas impostas judicialmente. A inovação no uso do TAC para questões climáticas pode ser aprimorada pela inclusão de cláusulas específicas de mitigação (e.g., metas de redução de emissões) e adaptação (e.g., construção de infraestrutura resiliente), transcendendo a mera reparação de um dano pontual e buscando a resiliência de longo prazo.

Contudo, Souza e Rezende (2017) pontuam que a implementação do TAC enfrenta desafios, como a necessidade de fiscalização rigorosa para garantir o cumprimento dos compromissos assumidos. Sua utilização deve ser criteriosa para evitar que se configure como um mecanismo de impunidade. A efetividade do TAC, portanto, depende de uma atuação proativa do Ministério Público na negociação, fiscalização e eventual execução das medidas pactuadas.

3.2. As Recomendações Ministeriais na indução de políticas e práticas ambientais

As recomendações ministeriais representam outro importante instrumento extrajudicial empregado pelo Ministério Público para promover a proteção ambiental. Por esse mecanismo, o MP orienta órgãos públicos, empresas e outros atores sobre a necessidade de cumprir normas ambientais, prevenindo irregularidades antes de sua consumação. Essa abordagem tem se mostrado eficaz na redução de infrações, ao permitir

ajustes administrativos e operacionais prévios à adoção de medidas punitivas (VÁZQUEZ et al. 2022).

Para Ferreira (2025), um diferencial significativo das recomendações ministeriais reside em sua capacidade de influenciar políticas públicas e práticas empresariais. Ao expedir recomendações fundamentadas, o Ministério Público reforça a imperatividade da conformidade ambiental e estimula mudanças estruturais nos processos produtivos. Em muitos casos, empresas e administrações públicas adotam medidas corretivas voluntariamente, prevenindo impactos ambientais negativos e litígios futuros. A inovação no uso das recomendações se manifesta na capacidade do MP de induzir políticas climáticas, como a exigência de planos de descarbonização para setores específicos ou a implementação de infraestruturas verdes em municípios vulneráveis.

Não obstante, Vázquez et al. (2022) ressaltam que a efetividade das recomendações ministeriais é contingente ao comprometimento dos destinatários em acatar as orientações do Ministério Público. A ausência de um caráter coercitivo imediato pode, em certos casos, levar ao descumprimento, exigindo que o MP recorra a medidas mais severas, como a celebração de TACs ou a propositura de ações judiciais. Assim, embora não possuam força obrigatória imediata, as recomendações ministeriais desempenham um papel essencial na promoção da conformidade ambiental, especialmente quando acompanhadas de mecanismos de monitoramento e fiscalização.

3.3. Mediação e Conciliação Ambiental: a busca por soluções consensuais e colaborativas

Zanferdini (2023) argumenta que a mediação e a conciliação ambiental têm se destacado como alternativas eficientes à judicialização dos conflitos. Esses mecanismos visam fomentar o diálogo entre as partes envolvidas, permitindo que soluções consensuais sejam construídas de forma colaborativa. Em contraste com o processo judicial tradicional, que frequentemente gera disputas prolongadas e desgastes institucionais, a mediação e a conciliação incentivam a cooperação e a busca por soluções

que atendam tanto à necessidade de preservação ambiental quanto aos interesses econômicos e sociais.

A mediação ambiental pode ser particularmente benéfica em situações complexas com múltiplos atores, como comunidades afetadas por grandes empreendimentos, órgãos reguladores e empresas. Ao criar um ambiente propício ao entendimento mútuo, esse método possibilita a construção de acordos mais sustentáveis e duradouros, que transcendem as determinações judiciais e promovem uma cultura de respeito ao meio ambiente (ZANFERDINI, 2023). A inovação reside na capacidade da mediação de construir consensos sobre planos de adaptação e mitigação climática complexos, envolvendo diferentes partes interessadas e buscando soluções integradas para o longo prazo.

Apesar de suas vantagens, a mediação e a conciliação ambiental ainda enfrentam desafios, como a resistência de algumas partes à negociação e a ausência de uma estrutura consolidada para sua aplicação em alguns contextos brasileiros. É fundamental que o Ministério Público atue como um facilitador qualificado nesses processos, garantindo a proteção dos interesses difusos e coletivos e o cumprimento efetivo dos acordos (FERREIRA, 2025).

3.4. A Atuação Preventiva e Educativa do Ministério Público no contexto climático

Em face da escalada da crise climática global, o papel do Ministério Público na proteção ambiental deve transcender a repressão de danos e investir proativamente em ações preventivas e educativas. A conscientização sobre as causas e consequências das mudanças climáticas é fundamental para promover uma transformação cultural na sociedade, incentivando práticas mais sustentáveis e políticas públicas voltadas à mitigação dos impactos ambientais (VÁZQUEZ et al., 2022).

A atuação preventiva do MP pode ser exercida por meio de campanhas educativas, participação em debates sobre legislação ambiental e estímulo à adoção de tecnologias limpas. Adicionalmente, o MP pode fomentar diálogos interinstitucionais para estimular políticas públicas de redução de

emissões de gases de efeito estufa, proteção de ecossistemas vulneráveis e fortalecimento da resiliência climática das comunidades. Um exemplo recente dessa atuação ocorreu durante as enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024, quando o Ministério Público fiscalizou as ações de reconstrução e exigiu medidas preventivas para evitar novas tragédias (GABINETE DE ESTUDOS CLIMÁTICOS, 2024). O diferencial, neste caso, é a proatividade do MP em pautar a adaptação e a resiliência climática como parte integrante da agenda de prevenção de danos.

A educação ambiental, conforme Ferreira (2025), também deve ser uma prioridade na atuação ministerial. Parcerias com escolas, universidades e organizações não governamentais podem contribuir para a formação de cidadãos mais conscientes sobre a importância da preservação ambiental. A inclusão do tema nas pautas institucionais fortalece a cultura de responsabilidade socioambiental, criando um ambiente mais favorável ao desenvolvimento sustentável. Assim, a adoção de estratégias preventivas e educativas reforça a necessidade de um Ministério Público mais proativo e resolutivo, capaz de atuar na raiz dos problemas ambientais e garantir uma proteção ambiental efetiva e duradoura. Tais ações, aliadas aos demais instrumentos extrajudiciais, contribuem para uma abordagem mais eficiente na mitigação dos impactos e no enfrentamento das mudanças climáticas.

4. ANÁLISE DE CASOS RECENTES: A COMPLEMENTARIDADE DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A crise climática no Brasil tem se manifestado por meio de eventos extremos, como o desmatamento acelerado, queimadas, escassez hídrica e enchentes devastadoras. Diante desse quadro, o Ministério Público tem intensificado sua atuação na fiscalização de políticas públicas ambientais, no combate a atividades ilícitas com impacto ambiental e na exigência de medidas concretas de adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. A utilização de instrumentos como TACs, recomendações ministeriais e ações civis públicas tem sido fundamental para conferir maior efetividade à proteção ambiental.

As enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul em 2024, conforme detalhado pelo Gabinete de Estudos Climáticos (2024), evidenciaram a

imperatividade de uma atuação ministerial célere e eficiente. Diante da magnitude do desastre, o MP desempenhou um papel crucial na articulação institucional, na fiscalização das ações de resposta e na investigação de possíveis negligências por parte do poder público e de empresas.

Uma das principais frentes de atuação do MP consistiu na exigência de medidas emergenciais para garantir o acesso da população a abrigo, alimentos e assistência médica. Adicionalmente, o órgão cobrou transparência na destinação dos recursos públicos destinados à recuperação das áreas afetadas, prevenindo casos de corrupção e desvio de fundos emergenciais (MPT, 2024). Paralelamente, o Ministério Público iniciou investigações sobre a responsabilidade de agentes públicos e privados na intensificação dos impactos das enchentes, analisando casos de ocupação irregular de áreas de risco, falhas na implementação de planos de drenagem urbana e ausência de medidas preventivas para minimizar os efeitos das chuvas intensas. A atuação do MP buscou não apenas a punição dos responsáveis, mas também garantir a prevenção de futuras tragédias por meio da adoção de políticas ambientais mais eficazes, por exemplo, mediante recomendações diretas às municipalidades para revisão de planos diretores e mapas de risco (GABINETE DE ESTUDOS CLIMÁTICOS, 2024).

A análise da atuação do MP no caso das enchentes no Rio Grande do Sul (Gabinete de Estudos Climáticos, 2024) demonstra o potencial e a necessidade de uma atuação resolutiva que transcende a mera judicialização. A rápida mobilização para fiscalizar as ações de resposta e a exigência de medidas preventivas, como a revisão de planos de drenagem, exemplificam como as recomendações ministeriais e a articulação institucional podem ser mais ágeis e eficazes do que a via judicial em situações de emergência climática. A prioridade, nesse contexto, foi a gestão da crise e a indução de futuras medidas de adaptação, mitigação e prevenção de desastres.

Além da crise no Rio Grande do Sul, Veiga (2024) destaca a atuação decisiva do Ministério Público em outras frentes de proteção ambiental no Brasil. Um exemplo relevante é seu combate ao desmatamento ilegal na Amazônia e no Cerrado, com ações contra madeireiras clandestinas e incentivo a práticas sustentáveis no agronegócio. Outro caso notório é a fiscalização da contaminação de rios e aquíferos por indústrias e

mineradoras, resultando em multas, celebração de TACs e exigência de compensação ambiental (SILVA et al., 2024). Nesses contextos, a celebração de TACs, que preveem monitoramento contínuo e metas de recuperação ambiental, representa uma alternativa que busca resultados práticos e colaborativos, evitando a morosidade e rigidez do processo judicial. Contudo, a judicialização permanece como ferramenta essencial para coibir a reincidência e impor sanções severas.

A análise dos casos recentes demonstra que a judicialização e os instrumentos extrajudiciais desempenham papéis complementares e estratégicos na proteção ambiental. Enquanto a via judicial é essencial para a punição de infratores e a criação de precedentes jurídicos, os mecanismos extrajudiciais, como TACs e recomendações ministeriais, permitem uma resposta mais ágil e eficiente, evitando a morosidade dos processos. A escolha entre judicializar ou adotar soluções extrajudiciais deve considerar a complexidade da situação, a urgência da resposta e o potencial de impacto na causa climática. Nos casos das enchentes no Rio Grande do Sul, por exemplo, o MP atuou emergencialmente, utilizando recomendações e negociações diretas com órgãos públicos para resultados rápidos. Em situações como o combate ao desmatamento, onde há reincidência e a necessidade de desestimular condutas ilegais de forma mais enérgica, a judicialização pode ser mais eficaz para garantir punições severas e impedir novos danos. Assim, o equilíbrio e a sinergia entre as duas abordagens, pautados por uma análise estratégica das circunstâncias de cada caso e dos impactos climáticos envolvidos, fortalecem a atuação do MP na defesa do meio ambiente.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou analisar o papel resolutivo do Ministério Público na defesa coletiva do meio ambiente ante as mudanças climáticas, com foco nas alternativas à judicialização. Ao longo do estudo, demonstrou-se que, embora a judicialização se mantenha como um mecanismo indispensável para a responsabilização de infratores e a formação de precedentes jurídicos, a urgência e a complexidade dos desafios impostos pelas mudanças climáticas exigem um fortalecimento contínuo e

estratégico das ferramentas extrajudiciais. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), as recomendações ministeriais, a mediação e a conciliação ambiental emergem como alternativas que possibilitam respostas mais rápidas, flexíveis e eficazes perante as crises ambientais e climáticas.

As vantagens dessas soluções extrajudiciais são notáveis, pois promovem a celeridade na resolução dos conflitos, contribuem para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário e, crucialmente, facilitam a implementação de medidas preventivas e adaptativas que minimizam danos futuros. Adicionalmente, tais instrumentos fomentam a cooperação entre os diversos atores envolvidos – empresas, poder público e sociedade civil –, cultivando uma cultura de responsabilidade socioambiental e incentivando a adoção de práticas mais sustentáveis e resilientes ao clima. Contudo, a efetividade plena dessas medidas ainda enfrenta desafios como a potencial resistência de alguns setores à negociação e a imperatividade de um acompanhamento e fiscalização rigorosos da execução dos acordos pactuados.

Os casos analisados, exemplificados pela atuação do Ministério Público nas enchentes do Rio Grande do Sul em 2024 e no combate ao desmatamento ilegal, ilustram como a combinação estratégica de ações preventivas e resolutivas pode gerar resultados concretos na mitigação dos impactos ambientais e climáticos. A rápida mobilização do MP em situações de crise evidencia sua importância na fiscalização da atuação estatal e na exigência de medidas emergenciais e preventivas, enquanto sua ação extrajudicial demonstra a capacidade de construir soluções negociadas que promovem a reparação dos danos ambientais e a implementação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas à realidade climática.

Diante do exposto, a pesquisa conclui que o fortalecimento e o aprimoramento das alternativas à judicialização devem ser uma prioridade na atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente, especialmente no contexto das mudanças climáticas. A conjugação inteligente de medidas preventivas, negociações extrajudiciais qualificadas e, quando estritamente necessária, a judicialização estratégica, constitui o caminho para uma proteção ambiental mais efetiva e para a construção de

um modelo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável e resiliente ao clima.

Para que essa atuação resolutiva seja cada vez mais eficiente e impactante na preservação ambiental, é fundamental que o Ministério Público continue investindo em capacitação especializada, promovendo o desenvolvimento de expertise técnica em questões climáticas e em negociação de acordos complexos; em cooperação institucional, fortalecendo parcerias com outros órgãos públicos, setor privado e sociedade civil, visando abordagens integradas; e em mecanismos de monitoramento robustos, assegurando o acompanhamento rigoroso do cumprimento dos acordos firmados e a avaliação de seu impacto ambiental e climático. O presente estudo contribui para a comunidade jurídica ao reafirmar a relevância do Ministério Público como ator central na governança ambiental e climática, e ao propor um olhar estratégico sobre a complementaridade das ferramentas extrajudiciais e judiciais. Sugere-se para futuras pesquisas o aprofundamento na análise de métricas de sucesso para a efetividade dos TACs e mediações em projetos de grande impacto climático, bem como o estudo de modelos de justiça climática restaurativa que possam ser aplicados no contexto extrajudicial brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRITO, A. X.; JOVINIANO, P. O Ministério Público como agente de governança ambiental. **Revista Jurídica da Amazônia**, v. 1, n. 2, 2024.

COSTA, H. K. M.; BÔAS, R. V. V. Mudanças climáticas e direitos humanos. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia** Vol. 29, n.2, p. 169-185, maio/ago. 2024.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Lucas Dantas Evaristo. Aspectos polêmicos do termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental. In: SOUZA, Maria Cláudia Antunes de; REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e meio ambiente:** efetividade e desafio. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FERREIRA, X C. **Inundações urbanas**. 2ª ed. Lumes Juris, 2025.

FREITAS, G. P.; BANDEIRA, N. F. B.; MARTINS JUNIOR, W. P. M. **Tutela judicial do meio ambiente** 1. Editora Universitária Leopoldianum, 2023.

GABINETE DE ESTUDOS CLIMÁTICOS. **Desastres socioambientais no Rio Grande do Sul:** atuação do Ministério Público. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2024.

LAMEIRA, V. Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro** nº 64, abr./jun. 2017.

LIMA, J. G. G.; FEITOSA, G. R. P. Ministério público federal e a tutela ambiental: um estudo empírico sobre a eficácia da ação civil pública como instrumento processual. **Espaço Jurídico**, v. 22, n. 1, jan./jun, 2021.

MONFREDINHO, V. R. **A atuação extrajudicial do Ministério Público para o alcance da sustentabilidade ambiental**. 2019. 91f. Dissertação (Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2019.

MPT. (2024). **CNMP expede recomendação para que recursos de atuação do Ministério Público sejam destinados para ações de auxílio às enchentes no RS**. Disponível em: <https://www.prt13.mpt.mp.br/8-institucional/2080-cnmp-expede-recomendacao-para-que-recursos-de-atuacao-do-ministerio-publico-sejam-destinados-para-acoes-de-auxilio-as-enchentes-no-rs> Acesso em: 12 mar. 2025.

NASCHENWENG, L. T. **O termo de ajustamento de conduta como meio eficaz para a recuperação e a reparação do dano ambiental**. 2021. 131f. Dissertação (Ciência Jurídica) - UNIVALI. Itajaí, 2021.

RIZZOTTO, M. L. F. Crise climática e os novos desafios para os sistemas de saúde: o caso das enchentes no Rio Grande do Sul/Brasil. **Saúde debate** 48 (141) Apr-Jun 2024.

SANTOS, A. M. Meio ambiente, mudanças climáticas e seus impactos na saúde coletiva. **Revista Foco**, v. 15, n. 1, 2022.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, 2022.

SILVA, B. E. L.; FERNANDES, L. L.; TEIXEIRA, L. C. G. M. Panorama de atuação do Ministério Público Federal em recursos hídricos no Estado do Pará - Brasil. **Publicação contínua**, v. 28, 2024.

SOUZA, I. P.; PELLEGRINI, P. R. Ações coletivas como instrumento de proteção integral do meio ambiente. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educaçã**o. São Paulo, v.9.n.05. mai. 2023.

VÁZQUEZ, F. R. S.; MARQUES, C.; GUIMARÃES, A. G. A. A Atuação do Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente: Análise sobre o Necessário Acompanhamento dos Impactos Socioambientais Decorrentes de Megaempreendimentos a Partir da Experiência da Transposição do Rio São Francisco. **RDP**, Brasília, Volume 19, n. 101, 277-300, jan./mar. 2022.

VEIGA, Renato Gabriel Alencar da. **Desmatamento ilegal na Amazônia:** Análise do reconhecimento do dano moral coletivo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça frente a depredação ambiental. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2024.

ZANETI JUNIOR, H.; PAVAN, L. H. M. O Ministério Público e sua participação em processos judiciais com impacto direto e indireto em compromissos de ajustamento de conduta para tutela coletiva. **Revista de processo**, vol. 323, 2022.

ZANFERDINI, F. A. M. A mediação socioambiental como instrumento integrador. **Veredas do Direito** 20, 2023.

ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE NA FLEXIBILIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A PERMISSÃO DE CONSTRUÇÕES NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO MORRO DA GLÓRIA EM LAGUNA

ANALYSIS OF UNCONSTITUTIONALITY IN THE LEGISLATIVE FLEXIBILIZATION FOR THE PERMISSION OF CONSTRUCTION IN THE PERMANENT PRESERVATION AREA OF MORRO DA GLÓRIA IN LAGUNA

Raíza Alves Rezende
Especialista na Carreira do Ministério Público pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Santa Catarina. Especialista em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Membro da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Integrante do Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC) do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.
E-mail: rarezende@mpsc.mp.br

Recebido em: 02/07/2025 | Aprovado em: 24/07/2025

Resumo: O presente trabalho objetiva demonstrar a inconstitucionalidade constatada na Lei Complementar Municipal nº 205/2009 do Município de Laguna, que permite construções no Morro da Glória, fixando parâmetro de metragem inexistente no ordenamento jurídico em nível nacional ou estadual. O local é área de preservação permanente declarada como parque municipal por lei, sobretudo goza de especial proteção por ser do bioma Mata Atlântica em quase sua totalidade. Assim, será demonstrada a necessidade de uma atuação ministerial forte para a prevenção das violações ao direito ambiental

para as futuras gerações, mas também para a resolutividade de forma coletiva, com a suscitação dos Poderes Executivo e Legislativo para realização de estudos técnicos e alteração legislativa, a fim de obstar a continuidade do retrocesso socioambiental verificado.

Palavras-chave: retrocesso socioambiental, inconstitucionalidade, área de preservação permanente, Mata Atlântica, Morro da Glória, construções.

Abstract: *The present work aims to demonstrate the unconstitutionality found in the Municipal Complementary Law 205/2009 of the Municipality of Laguna, which allows constructions in Morro da Glória, setting a parameter of footage that does not exist in the legal system at national or state level. The site is a permanent preservation area, declared a municipal park by law, and above all, it enjoys special protection as it is almost entirely part of the Atlantic Forest biome. Thus, the need for strong ministerial action will be demonstrated to prevent violations of environmental law for future generations, but also for collective resolution, with the emergence of the Executive and Legislative Powers to carry out technical studies and legislative change, in order to prevent the continuity of the verified socio-environmental setback.*

Keywords: *socio-environmental, unconstitutionality, permanent preservation área, Atlantic Forest, Morro da Glória, constructions.*

Sumário: Introdução; 1. A proteção constitucional e legal às áreas de preservação permanente; 2. A área de preservação permanente do Morro da Glória em Laguna; 3. O retrocesso socioambiental legislativo diante da flexibilidade na permissão de construções no Morro da Glória: art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009; 4. A atuação do Ministério Público para impedir o retrocesso socioambiental na proteção do Morro da Glória; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.651, de 2012, conhecida como Código Florestal, trata da proteção integral de áreas de preservação permanente, cujo conceito vem no art. 1º, inciso II, como "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas".

Assim, a regra é a preservação, excepcionando somente casos que envolvam utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Este trabalho realizará a análise da constitucionalidade do art. 4º da Lei Complementar nº 205/2009 do Município de Laguna, que permite

construções em 30 metros do eixo da rua, seja por novas edificações ou por reformas das existentes para ampliação, em área de preservação permanente do topo de morros com bioma Mata Atlântica, o que se questiona por se compreender inconstitucional, diante da afronta ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Na pesquisa, verificou-se que inexistem parâmetros similares do Código Florestal, Lei da Mata Atlântica ou outras legislações especiais em nível nacional ou estadual, de modo que não há base legal ou mesmo técnica para a fixação da distância de 30 metros para as construções, sob pena de restar a previsão como uma decisão arbitrária do legislador.

A relevância do tema está na demonstração dos motivos necessários a se comprovar a ausência de amparo constitucional e legal no art. 4º da referida lei, o que virá a subsidiar a atuação preponderantemente extrajudicial do Ministério Público, por meio dos instrumentos disponíveis, a exemplo da recomendação administrativa, para obter a revogação do artigo legal.

Caso restem infrutíferas as possibilidades, sugere-se a atuação judicial com a propositura de ação civil pública questionando incidentalmente a inconstitucionalidade, em cada caso, visando à proibição das construções em andamento e das novas, impedindo que o Município expeça alvará de construção autorizando injustificadamente o exercício indiscriminado do direito à propriedade ao arrepio da proteção ambiental.

Com efeito, a pesquisa visa a indicar os fundamentos encontrados para combater a aplicação legislativa local, apresentando a ausência de respaldo legal para a manutenção no sistema jurídico. Assim, serão expostas algumas formas de obter a revogação do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, saindo de uma atuação microssistêmica, com o ajuizamento de ações individualizadas quanto a cada construção, para uma atuação interagente junto aos Poderes locais.

Questionar o referido artigo legal em face das Constituições Federal, Estadual e da legislação infraconstitucional é necessário para esclarecer sobre a ausência de fundamento para a sua manutenção no ordenamento jurídico, demonstrando a existência de nítido retrocesso na proteção da área de preservação permanente em questão.

Sobretudo, busca-se encontrar a melhor medida para efetivar a justiça socioambiental, reduzindo desigualdades sociais pelo uso indiscriminado do solo. Um efeito reflexo pretendido na atividade ministerial é a conscientização também da sociedade sobre a cooperação para a preservação do Morro da Glória, situado no Município de Laguna, que possui vegetação do bioma Mata Atlântica e é considerado área de preservação permanente, tanto pela vegetação como por se enquadrar em morro acima de 100 metros de altura.

1. A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Constituição Federal primeiro indica, no seu art. 225, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida. Por consequência, impõe como dever a proteção por todos os Poderes da República e mesmo por todas as pessoas, para assegurar a fruição para as presentes e futuras gerações.

Ainda, o artigo acima enumerado concebe quatro formas de meio ambiente, o natural (art. 225), o cultural (art. 216), o do trabalho (art. 200, VIII) e o artificial, integrado pelo espaço urbano construído (arts. 182 e 225).

Portanto, a proteção do meio ambiente, baseada na fraternidade e solidariedade, é direito e dever de terceira dimensão consagrado constitucionalmente, alçado ao caráter de direito fundamental difuso.

Ratificando a importância da preservação ambiental, que relativiza o exercício pleno do direito à propriedade, o inciso XXIII do art. 5º determina que a propriedade deverá atender à sua função social, enquanto os incisos III e VI do art. 170 dispõem que a ordem econômica observará, entre outros, os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, no art. 9º, traz a competência comum de proteção ao meio ambiente e combate à poluição de toda forma (inciso VI), além da competência concorrente para legislar sobre proteção às florestas, ao meio ambiente e à responsabilidade por

dano ambiental (art. 10, incisos VI e VIII) e da previsão por repetição no art. 181 do teor do art. 225 da Constituição Federal.

No que tange à legislação infraconstitucional, é importante trazer à baila o art. 39 da Lei nº 10.257/2001, o qual reza que a propriedade urbana

> cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.[1]

Da mesma forma, a lei maior dos direitos individuais aduz, no art. 1.228, § 1º, do Código Civil estabelece que:

> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
>
> § 1º o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Tamanha a importância da preservação ambiental para as futuras gerações que foram instituídos instrumentos de limitação do uso da propriedade privada, incluindo-se a área de preservação permanente, entendida como "a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (art. 3º, inciso II, da Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal), conceito que já era trazido pelo art. 1º, §2º, inciso II, da Lei nº 4.771/1965 (BRASIL, 1965).

Dentre os princípios fundamentais que guiam o direito ao meio ambiente, além da recuperação, merece destaque o princípio da precaução, que trata das ações antecipatórias para proteger a saúde das pessoas e dos ecossistemas.

1 Entre tais diretrizes está a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural inciso XII.

A relação existente entre o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado e os demais direitos fundamentas é ressaltada pela doutrina[2]:

> Como expressão do princípio da indivisibilidade dos direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estende e reforça o significado dos direitos à vida (art. 5.º, *caput*) e à saúde (arts. 6.º, 196), além da dignidade da pessoa humana (art. 1, III), para garantir uma vida saudável e digna a ser vivida que propicie o desenvolvimento humano.

O Código Florestal protege a área de preservação permanente, inclusive em zona urbana, ainda que não seja coberta por vegetação, determinando que, caso tenha ocorrido a supressão, o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição, tendo tal obrigação natureza real, sendo transmitida ao sucessor (art. 7º, §§1º e 2º, da Lei nº 12.651/2012).

Quanto às espécies de área de preservação permanente, estão enumeradas no art. 4º da lei acima indicada, como os topos de morros, montanhas ou serra com altura mínima de 100 metros [...] (inciso IX). De forma residual, o art. 6º da Lei nº 12.651/2012 trata da criação de área de preservação permanente por ato administrativo do Chefe do Poder Executivo, desde que seja com fundamento em finalidades específicas, a exemplo de contenção de erosão e deslizamento de rochas (inciso I).

O Superior Tribunal de Justiça, por intermédio da Primeira Seção, julgou o Tema 1010 a respeito das áreas de preservação permanente em trechos de áreas urbanas consolidadas, firmando a tese de que, na vigência da Lei nº 12.651/2012, a extensão não edificável nas áreas de preservação permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, nas referidas áreas, deve respeitar o que é disciplinado no art. 4º, *caput,* inciso I, alíneas a, b, c, d, e e, da aludida lei, a fim de assegurar a mais ampla proteção ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e também à coletividade (REsp 1770760, 1770808, 1770967, julgados aos 28 de abril de 2021, todos de Santa Catarina).

Inclusive, por meio da Lei nº 14.285/2021, houve alteração legislativa das Leis nº 12.651/2012 (Código Florestal), nº 11.952/2009 (Regularização Fundiária em terras da União) e nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo

2 CANOTILHO; SARLET; STRECK; MENDES, 2013. p. 2078.

Urbano) para especificamente tratar das áreas de preservação permanente em área urbana consolidada no entorno de cursos d'água.

Assim, o art. 3º, inciso XXVI, do Código Florestal trouxe a concepção de área urbana consolidada, por meio de critérios, como a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A seu turno, o art. 4º, § 10, da lei acima indicada dispôs que a faixa marginal de preservação das áreas urbanas consolidadas poderá ser modificada por lei, desde que ouvido o respectivo conselho, proibindo a ocupação se houver risco de desastre, obrigando ao cumprimento dos planos de recursos hídricos e de saneamento básico, bem como que as atividades e empreendimentos sejam de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Sabe-se, por conseguinte, que as áreas de preservação permanente não são edificáveis, de modo que a intervenção apenas é permitida nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8º da Lei nº 12.651/12 e art. 3º, 1§º, e § 4º, ambos da Lei nº 4.771/1965), cujos conceitos estão, respectivamente, nos incisos VIII, IX e X do art. 3º do atual Código Florestal e incisos IV e V do art. 1º do Código anterior.

Ocorre que as exceções legislativas não se aplicam à situação do Morro da Glória, não há a presença de nenhum dos fundamentos; trata-se de construções particulares e, em regra, luxuosas, sem autorização do órgão ambiental estadual ou mesmo municipal.

Nenhuma edificação daquelas denunciadas ao Ministério Público é para a segurança nacional, defesa civil, infraestrutura, melhoria na

proteção ambiental (muito pelo contrário), também não é conveniente para estruturas de lazer e esporte ou assentamento em áreas consolidadas, etc.

Assim, a proteção ambiental ampla em prol da coletividade, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça no Tema 1010, deve também prevalecer nesse espaço territorialmente protegido.

Em continuidade, não é demais acrescentar que o Morro da Glória goza de proteção advinda da Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, cujo embasamento decorre das Constituições Federal (art. 225, § 4º – patrimônio nacional) e estadual (art. 184, inciso I – interesse ecológico estadual).

A lei acima indicada, no art. 11, dispõe que o corte e a supressão da vegetação primária ou secundária em estágio avançado e médio são vedados quando a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A maioria dos fundamentos são aplicáveis ao Morro da Glória, uma vez que tem função controladora de erosão, forma corredor de remanescentes da vegetação e tem excepcional valor paisagístico, conforme reconhecido na lei municipal.

A utilidade pública seria o único fundamento a afastar a regra da vedação de corte e supressão nas áreas de estágio avançado de regeneração, enquanto para o estágio médio poderia ser considerado o interesse social, tudo a ser avaliado pelo órgão ambiental estadual competente (art. 14), o que nunca ocorreu em Laguna, sequer pelo órgão municipal houve aprovação para as edificações combatidas pela Promotoria de Justiça atuante na área ambiental.

No âmbito estadual, a Lei nº 14.675/2009 trata do dever do poluidor a reparação e prevenção da afronta ambiental, bem como enumera os objetivos da Polícia Estadual do Meio Ambiente, conforme disposições a seguir enumeradas:

> Art. 2.º Compete ao Poder Público Estadual e Municipal e à coletividade promover e exigir medidas que garantam a qualidade do meio ambiente, da vida e da diversidade biológica no desenvolvimento de sua atividade, assim como corrigir ou fazer corrigir os efeitos da atividade degradadora ou poluidora.
>
> Art. 5.º São objetivos da Política Estadual do Meio Ambiente:
>
> I -proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente para as presentes e futuras gerações;
>
> II - remediar ou recuperar áreas degradadas;
>
> III - assegurar a utilização adequada e sustentável dos recursos ambientais; IV – gerar benefícios sociais e econômicos;
>
> V – incentivar a cooperação entre Municípios e a adoção de soluções conjuntas;
>
> VI - proteger e recuperar processos ecológicos essenciais para a reprodução e manutenção da biodiversidade;
>
> VII – estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; e
>
> VIII – desenvolver programas de difusão e capacitação para o uso e manejo dos recursos ambientais nas propriedades rurais.

Do que fora exposto, fica clara a proteção das áreas de preservação permanente do topo de morros, sobretudo se constituída por vegetação nativa de Mata Atlântica, incumbindo ao poder público a adoção das medidas necessárias, por atos administrativos, políticas públicas e legislação, para restringir o uso desmedido das propriedades privadas que se situam nos referidos locais, uma vez que nenhum direito é absoluto.

2. A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO MORRO DA GLÓRIA EM LAGUNA

No caso em comento, sobre o tratamento protetivo dispensado ao Morro da Glória em Laguna, é imprescindível consignar que ao Município

incumbe legislar concorrentemente para a proteção ambiental, no que for de interesse local, conforme o art. 30, inciso I, em conjunto com a competência de promover o planejamento, uso, ocupação, parcelamento do solo (inciso VIII), conforme disposição constitucional.

O Morro da Glória tem proteção direta da Constituição Federal, já que é Parque Municipal formado pelo Mata Atlântica e é, assim, considerado patrimônio nacional, com utilização restrita em condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º, da Constituição Federal).

No ordenamento infraconstitucional, a Lei nº 11.428/2006, que trata do bioma Mata Atlântica, cujas áreas são consideradas como de preservação permanente, dispõe sobre a excepcionalidade do corte, supressão e exploração de vegetação, somente quando haja utilidade pública, interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas, necessitando de autorização do órgão ambiental competente.

Ainda, é de se ponderar que, mesmo não havendo normativa municipal especificando o uso e tratamento, o Morro da Glória é previsto por lei como Parque Municipal, como se verá a seguir.

Dessa sorte, é espaço territorialmente protegido pela Lei nº 9.985/2000, do grupo de unidades de proteção integral, conforme a previsão do art. 8º, inciso III (Parque Nacional), que se aplica de idêntica forma no âmbito estadual e municipal (§4º do artigo acima indicado), para a preservação de ecossistemas de notável beleza cênica e relevância ecológica.

Por conseguinte, admite-se apenas o uso indireto no parque, para pesquisa e ensino, recreação e turismo ecológico. A área deve ser de posse e domínio público, com disposição acerca da necessidade de desapropriar propriedades particulares no seu interior, ou seja, mais um reforço legal da impossibilidade de construções particulares de forma desarrazoada.

No âmbito local, a Lei Orgânica Municipal nº 1/2000, no inciso IV do § 2º do art. 129, trouxe a concepção de que o Município coibirá qualquer atividade degradadora do meio ambiente e instituiu as áreas municipais de preservação permanente, não edificantes, salvo quando empreendimentos turísticos e parques que incentivem a educação ambiental, na forma de lei específica, sempre assegurando a proteção *pro natura*.

Foi assim que, no âmbito local, a legislação, no § 3º do art. 129 da Lei Orgânica nº 1/2000, dispôs sobre a existência do Parque Municipal do Morro da Glória como área de preservação permanente, de relevante interesse ecológico e proteção ambiental, não podendo haver transferência a particulares sob qualquer título.

Quase uma década depois é que a Lei Complementar Municipal nº 205/2009 regulamentou o Parque Municipal do Morro da Glória, consoante a determinação da Lei Orgânica de Laguna, na seguinte forma:

> Art. 1º Para fins do disposto no inciso IV do § 2º do artigo 129 da Lei Orgânica do Município, entende-se por Parque Municipal do Morro da Glória, as terras públicas e privadas localizadas no Morro da Glória e o Morro do Inhame, do cume ao pé do morro.
>
> Parágrafo Único - A Secretaria de Planejamento e Habitação, no prazo de até dois anos, realizará a demarcação do local e, o cadastramento das edificações e atividades existentes.
>
> Art. 4º Fica também expressamente proibida, na área de que trata esta Lei, a realização de obra nova, numa distância superior a trinta metros do eixo da rua, salvo aquelas obras necessárias a manutenção de imóvel já existente e, desde que não importem em acréscimo de área.
>
> Art. 5º Os alvarás de construção, reforma e ou ampliação expedidos até a aprovação desta Lei, continuarão em vigor, pelo prazo legal.
>
> Parágrafo Único – As consultas de viabilidade respondidas de acordo com a legislação da época, garantem ao consulente o direito de apresentar e ver seu projeto de construção, reforma e ou ampliação analisados de acordo com a legislação então em vigor.
>
> Art. 6º Nenhuma atividade comercial ou industrial, poderá ser instalada e ou realizada no Parque Municipal do Morro da Glória, ainda que no limite inferior a trinta metros do eixo da Rua, sem prévia aprovação municipal. Parágrafo Único - A Administração Pública, por ocasião de qualquer pedido de instalação de atividade comercial ou industrial na área de que trata esta Lei, deverá exigir laudo técnico atestando que a mesma não irá causar qualquer dano ao meio ambiente, em especial ao lençol freático.
>
> Art. 7º Em razão do interesse público na manutenção e proteção do Parque Municipal do Morro da Glória, fica proibida a regularização de qualquer tipo de ocupação

> ou de posse de imóvel nele inserido, salvo nos casos de prescrição aquisitiva já operada e, devidamente comprovada. § 1º A regularização de obras clandestinas ou irregulares realizadas no Parque Municipal do Morro da Glória, dependerá de atendimento dos requisitos legais
>
> vigentes à época da regularização.
>
> § 2º Nenhuma obra que venha causar dano ao lençol freático será regularizada, ainda que atenda aos requisitos da legislação municipal e, esteja dentro dos trinta metros do eixo da rua.
>
> § 3º As obras edificadas de forma clandestina ou irregularmente, deverão ser regularizadas na Prefeitura Municipal de Laguna, no prazo de até cento e vinte dias, contados da publicação da Lei, sob pena de demolição.

Pelos textos legais trazidos ao presente estudo, como o Código Florestal, a Lei da Mata Atlântica e a Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, além da Constituição Estadual de Santa Catarina, colheu-se a proteção guardada aos espaços territorialmente protegidos.

No caso do Morro da Glória, além da legislação federal e estadual, a Lei Orgânica de Laguna dispôs de forma inequívoca que o Morro da Glória é espaço territorialmente protegido como área de preservação permanente, classificando-o também como Parque Municipal, unidade de conservação de uso integral, na qual nenhuma edificação é possível.

Em seguida, pela lei complementar municipal, complementou o legislador local com a previsão de que nenhum tipo de parcelamento do solo será admitido ou mesmo qualquer atividade comercial ou industrial, inclusive tratando das edificações de forma permissiva, estipulando a metragem de 30 metros do eixo da rua, o que será abordado abaixo.

3. O RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL LEGISLATIVO DIANTE DA FLEXIBILIDADE NA PERMISSÃO DE CONSTRUÇÕES NO MORRO DA GLÓRIA: ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 205/2009

Como as demais atividades de interesse coletivo, a construção urbana sujeita-se ao policiamento administrativo da entidade competente. Além da aprovação do projeto, o controle da construção estende-se à execução

da obra, mediante fiscalização permanente, que possibilitará embargo e demolição quando em desconformidade com o projeto aprovado ou com infringência das normas legais pertinentes.

Certo é que a ineficiência no exercício do poder de polícia contribui para o desajuste com os modelos urbanísticos, o que pode afetar a vizinhança e comprometer difusamente a região.

Vale lembrar que a sadia qualidade de vida, ou seja, o bem-estar, é objeto de proteção do meio ambiente, conforme art. 3º, III, a, da Lei nº 6.938/1981.

O Ministério Público, no exercício de seu mister constitucional, deve zelar pelo efetivo respeito pelos poderes públicos aos direitos transindividuais, adotando as medidas cabíveis. Do mesmo modo, deve instaurar inquérito civil e ajuizar eventual ação civil pública quando tomar conhecimento de danos ao meio ambiente com autor conhecido e cuja solução não seja possível de ser firmada por acordo extrajudicial.

O critério da metragem, por si só, é mera escolha vazia legislativa que viola o fomento ao direito de proteção do meio ambiente e viola o princípio de igualdade de pessoas na mesma situação.

Nesse viés, a atuação ministerial cotidiana visa a obter dos demandados o respeito ao direito urbanístico e ambiental vigentes, do contrário, obras clandestinas, em área de situação de risco, sem os sistemas mínimos de tratamento de esgotos ou até mesmo em desacordo com os requisitos urbanísticos vigentes, acabarão na prática alcançando todos os benefícios públicos que obras rigorosamente legais, ensejando a um só tempo estímulo à ilegalidade e até mesmo concorrência desleal no mercado imobiliário.

Não é demais ressaltar que o Morro da Glória tem proteção direta da Constituição Federal, já que é Parque Municipal formado por Mata Atlântica e é, assim, considerado patrimônio nacional, com utilização restrita em condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º, da Constituição Federal).

Inclusive, a Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a proteção ao bioma Mata Atlântica, cujas áreas são de preservação permanente, dispõe

sobre a excepcionalidade do corte, supressão e exploração de vegetação, somente quando haja utilidade pública, interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas, necessitando de autorização estadual e ficando condicionados à compensação em área de idêntica característica (arts. 21 a 24).

Nesse sentido, o Código Florestal conceitua a Área de Preservação Permanente no art. 3º, inciso II, entre as quais estão as áreas de encostas ou partes destas com declividade superior a 45º e, também, o topo de morro, como o da Glória, que possui aproximadamente 128 (cento e vinte e oito) metros de altura (incisos V e IX do art. 4º), o que já foi veiculado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal e confirmado por estudo técnico realizado pelo Centro de Apoio Técnico do Ministério Público de Santa Catarina.

O interesse social, hipótese excepcional de mitigação da proteção da área, é caracterizado pela hipótese de regularização fundiária urbana (art. 3º, IX, d), contudo não se amolda aos casos vistos na atuação da 1ª Promotoria de Laguna, já que não há moradia formada nas construções impugnadas judicialmente.

Importante consignar também a proteção concedida pela legislação local, pois a Lei Municipal nº 4/1979, que "dispõe sobre o zoneamento de uso e do solo e dá outras providencias", impõe a consideração da Área do Morro da Glória como de preservação permanente e, portanto, não edificável (art. 8º, § 3º, inciso I).

A referida lei é aplicável no âmbito local pela repristinação operada pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 45 e seus parágrafos da Lei nº 1658/2013, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9136846-37.2014.8.24.0000, no âmbito do Tribunal de Justiça catarinense.

Em conjunto, devem ser consideradas também as previsões da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, que regulamenta parte da Lei Orgânica de Laguna sobre a proteção ambiental (art. 129), aduzindo expressamente que é vedado qualquer parcelamento do solo no Morro da Glória, com proibição de obra nova; que os alvarás expedidos até a promulgação seriam objeto de análise e aprovação se viáveis as edificações, com proibição, sobretudo, de regularização de obras clandestinas ou

irregulares, em razão do interesse público (art. 1º a 7º), conforme já apresentado anteriormente.

Portanto, nos casos das edificações realizadas no Morro da Glória, não há amparo constitucional ou legal para se considerar o limite de 30 metros do eixo da rua, consoante a previsão do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009.

A legislação local ora em debate promoveu efetivo retrocesso na defesa do meio ambiente, eis que sem nenhum parâmetro técnico ou legal teceu a metragem indicada, diferenciando indistintamente as situações, também em violação ao princípio da igualdade entre os moradores de Laguna.

A conclusão decorre não somente da escolha de uma metragem para permitir as construções, mas sim de uma opção legislativa vazia de elementos técnicos diante de uma plêiade de proteção às áreas de preservação permanente.

Diante de uma proteção integral decorrente da eleição do Morro da Glória como área de preservação permanente, que é formada pelo bioma Mata Atlântica e descrita como Parque Municipal, unidade de conservação integral, como justificar a possibilidade de realizar edificações a 30 metros do eixo da rua?

No debate finalizado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 1010, quando se definiu acerca da margem de áreas de preservação permanente nos cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, prevalecendo o maior recuo, a fim de proporcionar mais ampla proteção ambiental e, por consequência, à coletividade.

Em complemento, houve alteração legislativa quando as leis relacionadas, aos 29 de dezembro de 2021, fixaram critérios adicionais à consideração de uma área urbana consolidada, tais como a proibição de ocupação em áreas consideradas de risco, o dever de cumprimento dos planos hídricos e de saneamento, caso existentes, além de se exigir que haja utilidade pública, interesse social ou seja atividade de baixo impacto ambiental.

Dessas premissas é que se compreendeu que a previsão do artigo 4º da Lei complementar nº 205/2009 do Município de Laguna representa retrocesso socioambiental ao permitir de forma indiscriminada, sem mapear e considerar áreas de risco de desastre, sem considerar a necessidade de estruturas que respeitem normas de saneamento básico, sem internalizar que deve haver proibição de toda construção que, mesmo respeitando a metragem firmada na lei, acarretem no corte de vegetação de estágio primário ou secundário do bioma Mata Atlântica.

Sequer há estudo da existência de áreas urbanas consolidadas a justificar a análise dos critérios acima enumerados, de modo a, posteriormente, permitir a regularização apenas nesses locais, sem a realização de novas construções ou a reforma com ampliação de outras.

Assim, quedar-se inerte ante a existência de lei inconstitucional, que permite construções com base em mera metragem, sem respaldo técnico, é contribuir para o Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental, conforme tratou recentemente a Ministra Carmem Lúcia, como relatora, no voto exarado na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59 (Fundo da Amazônia), no Supremo Tribunal Federal.

Aplica-se ao poder público o imperativo de tutelar eficientemente o meio ambiente, como decorrência positiva do princípio da proporcionalidade.

> Se, por um lado, o ente estatal não pode atuar de modo excessivo, intervindo na esfera de proteção de direitos fundamentais a ponto de desatender os critérios da proporcionalidade ou mesmo a ponto de violar o **núcleo essencial do direito fundamental** em questão, também é certo que o Estado, por força dos deveres de proteção aos quais está vinculado, **não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito, sob pena de incorrer em violação da ordem jurídico constitucional**[3]. [grifo do autor]

Evidente o retrocesso socioambiental que reflete o descumprimento pelo Município de seu dever de melhoria progressiva na qualidade ambiental.

3 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 314-315.

> No caso especialmente da legislação ambiental que busca dar operatividade ao dever constitucional de proteção do ambiente, há que se assegurar a sua blindagem contra retrocessos que a tornem menos rigorosa ou flexível, não admitindo que voltem a ser adotadas práticas poluidoras hoje proibidas, assim como buscar sempre um nível mais rigoroso de proteção, considerando especialmente o deficit legado pelo nosso passado e um "ajuste de contas" com o futuro, no sentido de manter um equilíbrio ambiental também para as futuras gerações. O que não se admite, até por um princípio de justiça (equidade e solidariedade) entre gerações humanas, é que sobre as gerações futuras recaia integralmente o ônus do descaso ecológico perpetrado pelas gerações presentes e passadas[4].

Compreende-se o cenário legislativo municipal como de retrocesso por não fomentar devidamente a proteção trazida na Lei Orgânica de Laguna. A permissão de construções usando meramente o parâmetro de metragem, 30 metros, não traz segurança jurídica, porquanto ausente de fundamentação fática e legal.

Assim, é nítida a regressão no estímulo ao uso racional dos recursos naturais e utilização consciente da propriedade, sempre com vistas a preservar o meio ambiente para as futuras gerações.

Feitas essas considerações, inegável que o Parque Municipal do Morro da Glória é área de preservação permanente, que integra o bioma Mata Atlântica, e a previsão municipal de flexibilização para construção em solo não edificável é inconstitucional, acarretando a irrefutável necessidade de um rigoroso controle de constitucionalidade, principalmente *inter partes* no bojo de uma ação civil pública, para evitar a proliferação de alvarás autorizativos das construções, bem como para a demolição das obras em desconformidade.

4 Id. Ibidem. p. 318.

4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA IMPEDIR O RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL NA PROTEÇÃO DO MORRO DA GLÓRIA

4.1. As ações civis públicas ajuizadas pela 1ª Promotoria de Justiça de Laguna entre os anos de 2020 e 2021

Diante do cenário de vigência de uma lei municipal inconstitucional, sem que houvesse o acatamento do Poder Executivo ou Legislativo em promover as adaptações necessárias de forma espontânea, mesmo ciente da proliferação de alvarás ilegais para construções na área de preservação permanente do Morro da Glória, tornou-se indispensável a judicialização de cada caso.

Nas ações civis públicas ajuizadas, visa-se à paralisação para posterior demolição das obras, além da reparação do dano causado, em face dos particulares poluidores. Em complemento, em face do Município, é pleiteado o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, impedindo-o de expedir novos alvarás com base na aludida regra.

Por conseguinte, as obras são consideradas clandestinas, já que construídas sem a necessária avaliação estadual. Isso porque, além de ser área de preservação permanente do topo de morro, é coberta pelo bioma Mata Atlântica, de maneira que os danos ambientais são incontroversos.

Assim, deverão ser imediatamente responsabilizados os poluidores, proprietários do imóvel e legitimados passivos **inquestionáveis,** conforme preceitua o § 3º do art. 225 da Constituição da República ao estabelecer ao poluidor a obrigação de reparar o dano ambiental: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

A Lei nº 6.938/1981, no art. 3º, traz o conceito de poluidor e dita que a responsabilidade civil é objetiva, caracterizando-se pela demonstração da atividade, da autoria, do dano e do nexo de causalidade.

Ainda no seu artigo 3º, inciso III, define poluição como:

> [...] a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Portanto, a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente é objetiva e solidária entre todos aqueles que, com sua ação ou omissão, contribuíram para o resultado danoso.

Sobre o tema, a jurisprudência catarinense é clara:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR DE RESIDÊNCIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OBRAS EDIFICADAS A 25 E 50 METROS DA PREAMAR. LEGISLAÇÃO QUE PREVÊ A DISTÂNCIA MÍNIMA DE 300 METROS. CONSTRUÇÃO SEM AS COMPETENTES LICENÇAS AMBIENTAIS E MUNICIPAIS. DANO AMBIENTAL INEQUÍVOCO. AUSÊNCIA DE PROVA CAPAZ DE CONFRONTAR AS PROVAS PRODUZIDAS PELO PODER PÚBLICO. ÔNUS INCUMBIDO A RÉU PELO ART. 333, II, DO CPC/73 NÃO CUMPRIDO. MANUTENÇÃO DA ORDEM DE DEMOLIÇÃO E DE APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS QUE SE IMPÕE. É indispensável a determinação de ordem de desfazimento da edificação e apresentação de projeto de recuperação de áreas degradadas quando restou demonstrado que o recorrido edificou construção em área de preservação permanente e sem as licenças obrigatórias, sobremaneira quando o dano ambiental foi inequivocadamente comprovado por meio do laudo pericial. "É legítima a demolição de obra concluída em desobediência ao embargo administrativo expedido pelo Município, em virtude de estar desprovida de alvará de licença para a construção, em desacordo com a legislação municipal, e localizada às margens de rio, área de preservação permanente, sendo irrelevante a existência de outras edificações irregulares nas proximidades. Se a demandada deu prosseguimento à obra embargada, o fez por conta e risco próprios e, por isso, não pode alegar que já está concluída, porque tinha ciência de que a construção estava irregular e de que não poderia concluí- la" (TJSC,

AC. n. 2007.058081-5, de Tubarão, rel. Des. Jaime Ramos, j. 10.12.09)[5].

Com efeito, a reparação integral dos danos causados só pode ser feita mediante a demolição da obra em andamento ou já concluída, com a consequente recuperação da área degradada pelos poluidores.

Outrossim, no bojo da ação civil pública pelo órgão ministerial, é requerido o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do art. da Lei Complementar Municipal de Laguna, pois a utilização do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, que trata da permissão de edificações em 30 metros do eixo da rua, é pressuposto para a autorização dos pedidos de construção.

Nas ações ajuizadas, requereu-se ao Magistrado, em nome da sociedade, após demonstrar de forma cristalina no que consistiu a ilegalidade e a inconstitucionalidade que ora se pretende combater, cumprindo seu mister de proteção ao meio ambiente e à ordem urbanística, a concessão de medidas liminares para realizar preventivamente a tutela dos direitos e/ou interesses difusos e coletivos, com base nos princípios da efetividade e da tempestividade do processo.

O ajuizamento da ação e os pedidos liminares, seja da paralisação da obra, seja do reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do art. 4º da legislação municipal já mencionada, compreende-se devidamente justificados pela presença do *fumus boni iuris*, ou seja, a verossimilhança da alegação, pois é clara a ilegalidade do comportamento exercido por quem constrói com desrespeito às normas ambientais e urbanísticas, em área de preservação permanente, sobretudo o ato do poder público em manter no ordenamento jurídico lei manifestamente inconstitucional.

Da mesma sorte, nos casos em que houve judicialização, também se conseguiu a demonstração do perigo do dano (*periculum in mora*), visto que a manutenção das obras no Morro da Glória poderia aumentar consideravelmente os danos já causados ao meio ambiente, com problemas

5 Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 0000593- 33.2007.8.24.0004 –** Araranguá. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, 25-04-2017. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do? q=APELA%C7%C3O%20C%CDVEL.%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLICA. %20CONSTRU%C7%C3O%20IRREGULAR%20DE%20RESID%CANCIA%20EM %20%C1REA%20DE%20PRESERVA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20OBRAS %20EDIFICADAS%20A%2025%20E%2050%20METROS%20DA%20PREAMAR.&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAPeqFAAJ&categoria=acord ao_5>. Acesso em: 27 abr. 2022.

de erosão causados pela chuva, com enchentes, deslizamentos de terra, ou mesmo outros cortes de árvores.

O alerta feito em cada processo pelo órgão de execução foi de que existem outras pretensões de construção no Parque do Morro da Glória, inclusive com outras solicitações judiciais por mandado de segurança para a finalização do procedimento administrativo da Prefeitura de Laguna, o que pode ampliar o quadro caótico do parcelamento irregular do solo, com a instabilidade geológica, falta de proteção dos cursos d'água e da biodiversidade, em um contexto marcado por enchentes e deslizamentos de terras.

Por esses motivos, requereu-se a concessão da ordem de forma liminar, antes da notificação dos requeridos, para que se ordenasse a obrigação de não fazer, paralisando a obra realizada, não promovendo a habitação ou qualquer negócio jurídico.

Quanto ao Município de Laguna, para que não formulasse autorização de construção ou de habite-se aos requeridos.

Para o cumprimento das ordens, na forma do art. 12, § 2º, da Lei nº 7.347/1985, além da caracterização do crime de desobediência previsto no art. 330 do Código Penal, o Ministério Público como regra requer a imposição de multa diária aos demandados.

Finalmente, após a devida instrução processual, pleiteava-se a procedência dos pedidos, para ao final condenar os requeridos na obrigação de fazer correspondente à demolição da fundação de casa edificada clandestinamente na área de preservação permanente Morro da Glória; o recolhimento e a adequada destinação dos entulhos. Sob pena de multa diária, subsidiariamente pela elaboração e execução, no mesmo local, de Plano de Recuperação de Área Degradada; pagamento de quantia em dinheiro, a título de dano extrapatrimonial coletivo.

Em complemento, ao Município para que se determinasse a obrigação de fazer no sentido de cumprir as decisões liminares já expedidas em outras

ações civis públicas, de modo que não expedisse alvará de construção ou habite-se quanto à edificação questionada.

4.2. A atuação interagente junto aos Poderes Executivo e Legislativo municipais

Em complemento à atuação judicial, também é imperativa a promoção do diálogo interagente, seja com o Poder Executivo e/ou com o Poder Legislativo.

Isso porque o Ministério Público deve buscar a melhoria da realidade socioambiental de forma ampla para a coletividade, não se demonstrando suficiente a busca das repressões individualizadas, apesar de inafastáveis neste momento.

Por essa razão, também no bojo de inquérito civil, foi expedida recomendação administrativa para que o Município reavalie a previsão legal, sugerindo-se inclusive a revogação.

A recomendação administrativa tem previsão na Lei Complementar do Estado de Santa Catarina nº 738/2019, art. 91, inciso XII, como instrumento à disposição do Promotor de Justiça para, por meio do convencimento, sem caráter vinculativo, obter determinada conduta dos poderes públicos ou de pessoas no âmbito privado, para melhoria na garantia de direitos de sua tutela, sem que substitua o termo de ajuste de conduta ou a ação civil pública, fixando prazo razoável para adoção das medidas.

A princípio não fora acatada a recomendação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, necessitando de uma nova rodada de discussões, que segue ocorrendo, por meio de reuniões, incluindo a solicitação ministerial, acatada em acordo com os Poderes Executivo e Legislativo, de realização de estudos técnicos para avaliação da existência de área urbana consolidada, áreas de risco de desastre, áreas de curso d'água no Morro da Glória.

Todas as medidas pensadas pela Promotoria de Justiça servem ao objetivo de que se possa adequar a legislação municipal para a melhoria na preservação da área de preservação permanente municipal, com o diálogo interagente de todos os órgãos públicos que possuem responsabilidade

em impulsionar a mudança, reduzindo riscos de desastres ambientais, de minimizar o aumento da desigualdade social (como a piora na qualidade de vida, considerando a redução dos espaços protegidos).

Não se ignora que também é importante a participação popular, por meio de audiências públicas, conforme instrumento também disponível à Promotoria de Justiça pela Lei Complementar Estadual de Santa Catarina nº 738/2019, no art. 90, inciso XVI, e por meio de veiculação de notícias das ações realizadas pela Promotoria de Justiça, para que paulatinamente haja a mudança do paradigma de construção desenfreada e da propriedade absoluta.

O Ministério Público deve ser facilitador do diálogo, a fim de que também o Município assuma sua competência fiscalizadora, após a adequação da lei, para impedir a existência de construções à sua revelia e futuramente a formação de núcleos urbanos que venham a exigir sua contrapartida na regularização.

Paulo Antônio Locatelli[6] ensina:

> o incremento da fiscalização e a promoção de atos de embargo e demolição são fundamentais, pois a sua ausência pode, além de caracterizar dano ambiental, ocasionar a responsabilização do ente federativo omisso e gerar decisões conflitantes quanto à forma de agir após a consolidação fruto da omissão.

A questão é complexa e exige a atuação ministerial resolutiva, para reduzir a burocratização excessiva, como agente de diálogo para conscientização dos poderes públicos e da população, a fim de que haja efetiva mudança no retrocesso socioambiental verificado em Laguna e em tantas outras cidades.

> As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficientes, portanto constitucionalmente inválidas, para atender o comando constitucional de preservação do meio ambiente e do

6 LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária nas áreas de preservação permanente:** os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2021. p. 253.

> direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pela extrema gravidade e urgência que a questão representa[7].

O intuito final é colaborar para a concretização da justiça ecológica, no sentido de que conciliar o uso racional e protetivo do solo incentiva a preservação ambiental, a redução de desigualdades e a redução de riscos de desastres. Superar o individualismo desmedido, que é filtrado pela maneira de ocupação do espaço, especialmente pela importância à imagem de absolutismo do direito à propriedade, com vistas ao planejamento saindo do antropocentrismo, é uma missão diária.

Diante disso, se não houver atividade efetiva para o diálogo, especialmente, de forma extrajudicial, haverá o que foi cunhado de "Estado de frustração constitucional", decorrente da violação ambiental conjunta e assistida, pela ausência de uma atuação eficaz para esclarecer a importância de uma cooperação de toda a sociedade para a proteção dos espaços de preservação.

CONCLUSÃO

Do que se analisou, foi possível verificar a proteção constitucional e legal que recai sobre o Morro da Glória, situado em Laguna, que é área de preservação permanente formada pelo bioma Mata Atlântica, considerada também como Parque Municipal, de relevante importância no litoral de Santa Catarina.

Em seguida, demonstrou-se que a relativização da proteção ambiental, por meio de artigo de lei complementar municipal, para permitir edificação em 30 metros do eixo da rua, apesar de haver lei orgânica vedando qualquer construção e desconsiderando toda a proteção existente em leis federais e estaduais, está eivada de inconstitucionalidade.

Por conseguinte, representa indiscutível retrocesso na proteção do direito ao meio ambiente equilibrado, por não fixar critérios técnicos para a escolha da metragem definida em lei, desconsiderando áreas de risco, áreas de curso de água, a necessidade de haver planos hídricos e de saneamento básico. Mais grave ainda, a inexistência de estudo que demonstre a

7 Ministra Cármen Lúcia, voto na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760, 6 de abril de 2022, f. 155. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&tip=UN https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

existência de área urbana consolidada que possibilite a manutenção de construções e sob quais condições, quiçá novas edificações no local.

A atuação insuficiente do poder público no regramento de políticas de uso e parcelamento do solo, especialmente em áreas de proteção ambiental, acarreta a proliferação indiscriminada de edificações, o que a médio e longo prazo atrai prejuízos também ao erário, pelo custeio de obras para regularização de infraestrutura, contenção de erosões e desastres ambientais futuros.

Recai sobre as presentes e futuras gerações os custos da supressão de Mata Atlântica, da poluição desenfreada pela ocupação não autorizada em área de tamanha sensibilidade.

Desse modo, em que pese o direito à propriedade ter caráter constitucional, não é absoluto e deve ceder quando em confronto com o direito ambiental. Por consequência, deve o Ministério Público atuar para proteger a sociedade, ainda que se veja de forma negativa a atribuição em um primeiro momento.

Faz parte da missão ministerial também conscientizar a sociedade quanto à importância de proteger a flora e as florestas para que no futuro haja cooperação diária em não construir em áreas não edificáveis. Tirar homens e mulheres do polo passivo para a situação de atores de transformação social é uma busca contínua, para que deixem de se valer da ignorância ou má-fé em um momento inicial, buscando contínuas regularizações fundiárias descabidas, para cooperadores com a melhoria da qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

BECHARA, Érika. Reflexões sobre a não incidência do regime de uso consolidado da Área de Preservação Permanente (APP) no Bioma Mata Atlântica. **Migalhas de peso**. 30 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325851/reflexoes-sobre-a-naoincidencia-do-regime-de-uso-consolidado-da-area-de-preservacao-permanente—app--nobioma-mata-atlantica>. Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

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, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004- 2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre alterações nas Leis nº 12.651/2012, 11.952/2009 e 6.766/1979. Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760 – Distrito Federal**. Controle de constitucionalidade. Direito Ambiental. Estado de coisas inconstitucional sobre o desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 6 de abril de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&tip=UN> e <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Recursos Extraordinários afetados 1770760, 1770808, 1770967, todos de Santa Catarina**. Tema 1010. Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4°, I, da Lei nº 12.651/2012 (equivalente ao art. 2°, alínea 'a', da revogada Lei nº 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4°, *caput*, III, da Lei nº 6.766/1979. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio; MENDES, Gilmar. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LAGUNA. **Lei Complementar Municipal nº 205, de 22 de dezembro de 2009.** Regulamenta o inciso IV do § 2º do artigo 129 da Lei Orgânica do Município de Laguna e dá outras providências. Laguna, SC: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/l/laguna/lei-complementar/2009/20/205/lei-complementarn-205-2009-regulamenta-o-inciso-iv-do-2-do-artigo-129-da-lei-organica-do-municipio-delaguna-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 abr. 2022.

LAGUNA. **Lei Municipal 1 de 11 de julho de 2000.** Lei Orgânica Municipal. Laguna, SC: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/lei-organica-lagunasc. Acesso em: 27 de abril de 2022.

LAGUNA. **Lei Municipal nº 4, de 6 de março de 1979**. Dispõe sobre o zoneamento de uso do solo e dá outras providências. Laguna, SC: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/l/laguna/lei-ordinaria/1979/0/4/lei-ordinaria-n-4-1979-dispoesobre-o-zoneamento-de-uso-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 abr. 2022.

LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; DUTRA, Tônia A. Horbatiuk (orgs.). **Geodireito, Justiça Climática e Ecológica:** perspectivas para a América Latina. 1. ed. São Paulo, SP: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2022. E-book.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária nas áreas de preservação permanente:** os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2021.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989.** Florianópolis, SC: Governo do Estado, [2022]. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 6 jan. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009.** Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governo do Estado, [2022]. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_Lei.html>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 738, de 23 de janeiro de 2019.** Consolida as Leis que instituem a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Governo do Estado, [2022]. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/ 2019/738_2019_lei_complementar.html>. Acesso em: 29 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Ministério Público. **Assento 1/2013 do Conselho Superior do Ministério Público.** Estabelece critérios para a estipulação de medidas compensatórias e multas por descumprimento de cláusulas em compromissos de ajustamento de conduta e acordos de não persecução cível firmados pelo Ministério Público. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=1558>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento nº 8000025-33.2020.8.24.0000 –** Capinzal. Relator: Jaime Ramos, Terceira Câmara de Direito Público, 30-06-2020). Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/842849705/agravo-de-instrumento-ai-80000253320208240000-capinzal-8000025-3320208240000/inteiro-teor-842849841>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 0000593- 33.2007.8.24.0004 –** Araranguá. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, 25-04-2017. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do? q=APELA%C7%C3O%20C%CDVEL.%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLICA. %20CONSTRU%C7%C3O%20IRREGULAR%20DE%20RESID%CANCIA%20EM %20%C1REA%20DE%20PRESERVA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20OBRAS %20EDIFICADAS%20A%2025%20E%2050%20METROS%20DA %20PREAMAR.&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAPeqFAAJ&categoria=acord ao_5>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 2011.017718-5 -** Ponte Serrada. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, 2ª Câmara de Direito Público, 15-04-2014. Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1100121449/apelacao-civel-ac-20110177185- ponte-serrada-2011017718-5/inteiro-teor-1100121499>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Parecer Jurídico: Novo Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica (ADI 6446/DF). **GEN Jurídico.** 8 de outubro de 2020. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/parecer-juridico-adi-6446-mata-atlantica/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA NA MITIGAÇÃO DAS QUEIMADAS NO ESTADO

THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECURTOR'S OFFICE OF RONDÔNIA IN MITIGATING WILDFIRES IN THE STATE

Bruna Moreira Lourenço Heckttheuer
Doutora e Mestra em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Doutora e Mestra em Sustentabilidade pela Universidade de Alicante na Espanha. Professora permanente do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade Católica de Rondônia. Membro do Grupo de Pesquisa de Direitos Fundamentais e Politicas Públicas na Amazônia (GPDPol) cadastrado no diretório de grupos de pesquisa do CNPq. Assessora Jurídica no Ministério Público do Estado de Rondônia.
E-mail: bruna@fcr.edu.br

Ivanildo de Oliveira
Doutorando em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Doutorando em Agua Y Desarrollo Sostenible pela Universidad de Alicante na Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Mestre em Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad Ambiental en el Marco de la Economia Circular pelo Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales da Universidad de Alicante na Espanha. Professor em cursos de pós-graduação. Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico do Ministério Público de Rondônia.
E-mail: ivanildo@mpro.mp.br

Recebido em: 28/06/2025 | Aprovado em: 28/07/2025

Resumo: O avanço do desmatamento, impulsionado por práticas ilegais e mudanças climáticas, provocou aumento alarmante nos focos de incêndio, comprometendo ecossistemas e a qualidade de vida das populações locais. **O objetivo desta pesquisa é analisar a atuação do Ministério Público de Rondônia na mitigação dessa crise, por meio dos mecanismos implementados para combater as queimadas**. Com abordagem qualitativa e método indutivo, a pesquisa evidencia atuação intensa e diversificada do MPRO no enfrentamento às queimadas e crimes ambientais, reforçando seu papel essencial na proteção do meio ambiente e na promoção da sustentabilidade.

Palavras-chave: Ministério Público; Mudanças Climáticas; Queimadas; Amazônia.

Abstract: *The advance of deforestation, driven by illegal practices and climate change, has caused an alarming increase in fire outbreaks, compromising ecosystems and the quality of life of local communities.* ***The objective of this research is to analyze the role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia in mitigating this crisis*** *through mechanisms implemented to combat wildfires. Using a qualitative approach and inductive method, the study highlights the MPRO's intense and diversified actions against fires and environmental crimes, reinforcing its essential role in environmental protection and sustainability.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Climate Change; Wildfires; Amazon.*

Sumário: Introdução. 1. A problemática das mudanças climáticas: um panorama das queimadas na Amazônia. 2. A atuação do Ministério Público de Rondônia no enfrentamento das queimadas. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo enfrenta uma das crises ambientais mais urgentes e devastadoras da história: as mudanças climáticas. Esse fenômeno global tem gerado impactos profundos e irreversíveis em diversas regiões, afetando ecossistemas, comunidades e economias. Dentre os diversos fatores que contribuem para essa crise, destaca-se o desmatamento, especialmente em áreas críticas como a Amazônia, cuja preservação é essencial para o equilíbrio climático global. O Brasil, em particular, tem sido um dos epicentros desse problema, com o avanço do desmatamento e das queimadas, fenômenos que não apenas intensificam as mudanças climáticas, mas também comprometem a biodiversidade, afetam as populações locais e impactam a saúde pública.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público, especialmente em estados como Rondônia, emerge como um elemento fundamental na proteção do meio ambiente e na defesa dos direitos fundamentais, como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como instituição independente, o Ministério Público desempenha um papel crucial na fiscalização e na promoção de ações judiciais e extrajudiciais para coibir práticas ilegais que afetam o meio ambiente, além de garantir que políticas públicas sejam implementadas para mitigar os impactos das mudanças climáticas e do desmatamento. Dentro desse panorama, a atuação do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) assume papel essencial, especialmente diante da intensificação das queimadas e do

avanço de atividades predatórias em uma das regiões mais afetadas pelo desmatamento ilegal na Amazônia.

O desmatamento e as queimadas em Rondônia não são apenas consequências de atividades ilegais, mas também resultado de um conjunto de práticas que desconsideram a sustentabilidade e o equilíbrio ambiental. O avanço do agronegócio, a grilagem de terras e a exploração ilegal de recursos naturais são fatores que contribuem significativamente para a degradação ambiental, somando-se aos fenômenos climáticos, como o El Niño, que favorecem a proliferação dos incêndios. Além de comprometerem o patrimônio natural do estado, as queimadas geram graves problemas de saúde pública, como o aumento da incidência de doenças respiratórias e cardiovasculares, afetando especialmente as populações mais vulneráveis. O cenário que se desenha é o de uma crise ambiental e social de grandes proporções, exigindo a adoção de medidas urgentes e eficazes.

Diante dessa realidade, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: o Ministério Público do Estado de Rondônia tem desempenhado um papel central na fiscalização do cumprimento das leis ambientais, na responsabilização dos infratores e na promoção de políticas públicas e ações jurídicas que buscam mitigar os danos causados pelas queimadas? A pesquisa, ao abordar a interseção entre meio ambiente, saúde pública e atuação jurídica, pretende destacar a importância do papel institucional na defesa dos direitos fundamentais em meio à crise climática, com ênfase no desmatamento na Amazônia Rondoniense.

O objetivo central da pesquisa é analisar a atuação do Ministério Público de Rondônia (MPRO) na mitigação da crise climática, por meio dos mecanismos implementados no combate às queimadas no estado.

A análise será conduzida com base em uma abordagem qualitativa e exploratória, com foco na investigação das ações do MPRO no enfrentamento das queimadas em Rondônia. Utilizando o método indutivo, busca-se gerar conclusões que ampliem o entendimento sobre o papel do Ministério Público na promoção da justiça ambiental, especialmente em um contexto de intensificação das mudanças climáticas. Além disso, a pesquisa recorrerá a técnicas de pesquisa bibliográfica, fichamento e análise de referências legislativas e jurídicas para fundamentar as discussões,

proporcionando uma visão detalhada e crítica da atuação do MPRO diante dos desafios ambientais do estado.

1. A PROBLEMÁTICA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UM PANORAMA DAS QUEIMADAS NA AMAZÔNIA

As mudanças climáticas correspondem às alterações na atmosfera terrestre que são resultantes, direta ou indiretamente, das atividades humanas, as quais interferem na variabilidade climática natural. Esse fenômeno tem se consolidado como um dos maiores desafios do século XXI, adquirindo crescente relevância global à medida que suas consequências se tornam mais evidentes e importantes, afetando diretamente diversos aspectos das sociedades humanas[1].

Essas mudanças têm ocasionado o aumento das temperaturas, tempestades mais intensas, secas prolongadas, elevação do nível e da temperatura dos oceanos, além de perdas irreparáveis de espécies. Tais efeitos acarretam a escassez de alimentos, ampliação dos riscos à saúde e uma intensificação das desigualdades sociais, como a pobreza e o racismo ambiental. Paralelamente, milhões de pessoas são forçadas a abandonar seus lares, transformando-se em migrantes e refugiados ambientais, vítimas de um fenômeno global sobre o qual não têm controle[2]. Dessa forma, é evidente que as mudanças climáticas, enquanto fenômeno global em constante evolução, têm gerado uma série de impactos ambientais, sociais e econômicos, configurando uma verdadeira crise em escala mundial[3].

Bauman[4], ao refletir sobre o conceito de "crise", explica que ela se manifesta quando as soluções ou estruturas anteriores já não são eficazes, enquanto alternativas viáveis ainda não foram completamente estabelecidas. No contexto das mudanças climáticas, isso se traduz na falência dos métodos tradicionais de gestão ambiental, que se revelaram

1 BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO et all. **Indicadores de Governança Ambiental para América Latina e Caribe**: uma avaliação da governança ambiental na prática, na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Peru, República Dominicana e Uruguai. 2020.

2 UN. UNITED NATIONS. **Causes and Effects of Climate Change**. United Nations, 2023. Disponível em: https://www.un.org/pt/climatechange/science/causes-effects-climate-change. Acesso em 06 nov. 2023.

3 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito humano à água e o esgotamento sanitário:** disciplina jurídica das águas doces. 5 ed. Indaituba, SP: Editora Foco, 2023. p. 58.

4 BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 103.

insuficientes diante da intensidade e da velocidade das transformações climáticas. Simultaneamente, surge a necessidade urgente e a busca por novas abordagens, mas essas soluções ainda não estão plenamente consolidadas, gerando uma situação de impasse que agrava a crise.

Dentro desse contexto de transformações profundas e urgentes, um dos principais motores das mudanças climáticas é o desmatamento, impulsionado, sobretudo, pela expansão da agricultura, da pecuária e pela exploração ilegal de recursos naturais. Dessa forma, o desmatamento tem se configurado como um dos fatores mais significativos para o agravamento da crise climática, especialmente em regiões como a Amazônia, um dos maiores ecossistemas de floresta tropical do planeta. Com efeito, uma ação de desmatamento em determinada localidade gera impactos climáticos que se estendem para a região, o país e até para o mundo, alterando profundamente todo o meio ambiente[5].

Portanto, as consequências do desmatamento não se limitam ao meio ambiente; elas afetam diretamente as comunidades locais, frequentemente as mais vulneráveis, que dependem da floresta para sua sobrevivência e bem-estar. Além disso, o impacto sobre a biodiversidade é imenso, com diversas espécies de plantas e animais ameaçadas de extinção, alterando irreversivelmente os ecossistemas e os serviços ambientais dos quais dependemos. Esse cenário torna mais graves as desigualdades sociais, uma vez que as populações mais pobres e marginalizadas, frequentemente localizadas em áreas diretamente afetadas pelo desmatamento, sofrem com a perda de recursos naturais essenciais para sua subsistência. Assim, observa-se que as consequências do desmatamento representam uma ameaça à própria vida humana[6].

Pesquisas indicam que houve o desmatamento de aproximadamente 11.000 (onze mil) quilômetros quadrados de florestas na Amazônia a cada ano, uma ação antrópica que gera diversos danos socioambientais e, de maneira específica, contribui de forma substancial para o aquecimento global. Esse processo afeta o clima regional de toda a América do Sul,

5 CORREA-MACANA, Esmeralda; COMIM, Flávio. Mudança climática e desenvolvimento humano: uma análise baseada na Abordagem das Capacitações de Amartya Sen. **Economía Sociedad y Territorio**, v. XIII, v. 43, p. 577-618, 2013.

6 ONU. Organização das Nações Unidas. **OMM**: 2023 está prestes a se tornar o ano mais quente já registrado. ONU, 2023. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2023/10/1822012. Acesso em 31 out. 2023.

ocasionando alterações no transporte de vapor d'água e no albedo da superfície[7]. É evidente que o desmatamento da Amazônia é, sem dúvidas, constitui um fator crítico que agrava a crise climática.

Constata-se que a Amazônia brasileira sofreu diretamente com o aumento dos focos de incêndio no segundo semestre de 2024, afetando não apenas o ecossistema, mas também a qualidade de vida das populações locais. O fenômeno atingiu níveis alarmantes, alcançando o recorde de queimadas dos últimos 19 anos. Em agosto de 2024, foram registrados 38.266 focos de incêndio na Amazônia, um aumento de 120% em relação a 2023[8], o que resultou em dias com céu encoberto e ar extremamente poluído. Esse cenário impactou não apenas a região amazônica, mas também outros 10 estados brasileiros[9]. Consequentemente, a situação agravou os problemas ambientais e os desafios para a saúde pública da população.

O impacto do desmatamento e das queimadas na Amazônia, evidenciado pelos dados alarmantes de 2024[10], tem gerado efeitos devastadores tanto para o meio ambiente quanto para as populações locais. Em Rondônia, o aumento significativo no número de queimadas no segundo semestre de 2024 reflete a intensificação do problema, uma vez que o estado registrou um aumento de 144% em relação ao mesmo período do ano anterior.

Esse aumento resultou em grandes incêndios que prejudicaram a qualidade do ar e afetaram a saúde pública de milhares de pessoas. Segundo a plataforma de monitoramento em tempo real do Índice de Qualidade do Ar da IQAir, entre 8.954 cidades de 198 países, regiões e territórios, Porto Velho ocupou a 576ª posição no ranking das mais poluídas do mundo em

7 ARTAXO, Paulo. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**: São Paulo, Set/Dez 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/TRsRMLDdzxRsz85QNYFQBHs/?format=html#. Acesso em 31 out. 2023.

8 GREENPEACE BRASIL. **O Brasil está em chamas**. Greenpeace, 03 de setembro de 2024. Biodiversidade. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/o-brasil-esta-em-chamas/?entrypoint=p4_banner. Acesso em 20 set. 2024.

9 CASEMIRO, Poliana. **Amazônia tem temporada recorde de queimadas, corredor de fumaça se espalha e afeta 10 estados**. G1, 21 de agosto de 2024. Meio Ambiente. Disponível em: https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/08/21/amazonia-tem-pior-temporada-de-queimadas-em-17-anos-corredor-de-fumaca-se-espquaalha-e-afeta-10-estados.ghtml. Acesso em 20 set. 2024.

10 CRUZ, Jaíne Quele. **Número de queimadas em Rondônia é o maior em cinco anos; fumaça encobre cidades do estado.** G1, 27 de agosto de 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/08/27/numero-de-queimadas-em-rondonia-e-o-maior-em-seis-anos-fumaca-encobre-cidades-do-estado.ghtml. Acesso em: 20 set. 2024.

2024[11]. A capital rondoniense registrou uma concentração alarmante de 621 microgramas por metro cúbico (μg/m^3) de material particulado, valor muito acima do limite seguro de 45 μg/m^3 estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS)[12].

De acordo com a classificação da Fundação IQAir, Porto Velho apresenta atualmente um nível de poluição perigoso, o mais grave em uma escala de seis, recomendando à população evitar atividades físicas ao ar livre, manter portas e janelas fechadas para impedir a entrada de poluição nos ambientes internos e utilizar máscaras em áreas de maior exposição[13]. Ademais, a escassez de água nas comunidades ribeirinhas[14] e os impactos sobre a logística, como o cancelamento de voos devido à fumaça[15], são apenas alguns dos reflexos diretos dessa crise.

Esse problema que assolou a cidade de Porto Velho não se deve única e exclusivamente às queimadas em Rondônia, mas sim a uma série de fatores relacionados à posição geográfica estratégica da cidade. Porto Velho é uma zona de convergência de várias áreas próximas, incluindo estados vizinhos, como Acre e Amazonas, além de países vizinhos, como a Bolívia e a Colômbia. Essa localização favorece a propagação da fumaça proveniente de queimadas de diferentes origens, trazendo a poluição para a capital. Assim, a fumaça que afeta a cidade é resultado de um fenômeno regional e transnacional, não sendo um problema isolado, mas amplificado pela interconexão de diferentes territórios e práticas que contribuem para a degradação ambiental.

Esse cenário revela a urgência de uma abordagem que combine uma visão global das mudanças climáticas com ações locais, uma vez

11 IQAir. **Interactive global map of 2024 PM 2.5 concentrations by city.** Disponível em: https://www.iqair.com/world-air-quality-report. Acesso em 27 mar. 2025.

12 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Ambient (outdoor) air pollution**. Disponível em: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health. Acesso em 27 mar. 2025.

13 SINIMBÚ, Fabíola. **Porto Velho atinge nível mais grave em escala que mede poluição do ar.** Brasília: Agência Brasil, 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/porto-velho-atinge-nivel-mais-grave-em-escala-que-mede-poluicao-do-ar. Acesso em 27 mar. 2025.

14 CRUZ, Jaíne Quele. **Número de queimadas em Rondônia é o maior em cinco anos; fumaça encobre cidades do estado.** G1, 27 de agosto de 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/08/27/numero-de-queimadas-em-rondonia-e-o-maior-em-seis-anos-fumaca-encobre-cidades-do-estado.ghtml. Acesso em: 20 set. 2024.

15 CRUZ, Jaíne Quele. **Número de queimadas em Rondônia é o maior em cinco anos; fumaça encobre cidades do estado.** G1, 27 de agosto de 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/08/27/numero-de-queimadas-em-rondonia-e-o-maior-em-seis-anos-fumaca-encobre-cidades-do-estado.ghtml. Acesso em: 20 set. 2024.

que, embora as mudanças climáticas sejam um fenômeno transnacional, suas soluções devem ser adaptadas às especificidades de cada região. As mudanças climáticas exigem uma resposta coordenada entre os países, mas também necessitam de políticas locais que priorizem a preservação ambiental, o uso de tecnologias sustentáveis e o desenvolvimento de práticas que protejam os ecossistemas. Assim, a adaptação e mitigação devem ser integradas, considerando tanto as demandas globais quanto as realidades locais. Nesse contexto, o papel do Ministério Público local é fundamental para implementar medidas no enfrentamento tanto das causas quanto dos efeitos dessa crise, garantindo um futuro sustentável para todos.

2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA NO ENFRENTAMENTO DAS QUEIMADAS

O Ministério Público de Rondônia desempenha um papel crucial no enfrentamento das queimadas no estado, atuando diretamente na mitigação dos efeitos da crise climática. No contexto da Amazônia, onde o desmatamento e as queimadas ilegais causam impactos devastadores ao meio ambiente e às populações locais, a atuação do órgão se torna ainda mais relevante. De acordo com a Constituição Federal[16], o Ministério Público tem a missão de fiscalizar a aplicação das leis, defender os interesses da sociedade e proteger direitos fundamentais, como a preservação ambiental. O artigo 127 da Constituição estabelece que o Ministério Público é o guardião da ordem jurídica, sendo responsável por garantir a execução das leis e das decisões judiciais, bem como pela defesa dos interesses coletivos, sobretudo no que se refere a bens de uso comum, como o meio ambiente.

No exercício de suas atribuições[17], o Ministério Público atua tanto de forma preventiva quanto repressiva, possuindo competência para instaurar inquéritos civis, ajuizar ações civis públicas, propor ações penais e celebrar termos de ajustamento de conduta com entidades públicas e privadas. No campo ambiental, sua atuação é essencial para o controle e a reparação dos danos causados, sendo a ação civil pública, prevista no artigo 129 da

16 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Senado Federal, 1988.

17 BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **A implementação da legislação ambiental**: o papel do Ministério Público. BDJur, p. 13.

Constituição Federal, uma das principais ferramentas utilizadas para buscar a responsabilização dos infratores e a reparação dos danos ambientais, seja por meio de sanções penais, administrativas ou da exigência de políticas de recuperação ambiental. A Lei 8.625/93 também reforça essa função protetora, atribuindo ao Ministério Público a responsabilidade de zelar pela proteção e conservação do meio ambiente, permitindo sua atuação em diversas frentes[18].

O Ministério Público de Rondônia tem implementado diversas iniciativas para combater o desmatamento, as queimadas e a degradação ambiental, promovendo a responsabilização dos infratores, a recuperação de áreas degradadas e a mitigação dos danos, inclusive no apoio às populações tradicionais afetadas. Dessa forma, o órgão se configura como um agente essencial na formulação de mecanismos eficazes para enfrentar os desafios das queimadas na Amazônia rondoniense.

Ao longo dos anos, o Ministério Público de Rondônia tem demonstrado uma atuação consistente no combate às queimadas, e, em 2024, isso não foi diferente. Tal atuação pode ser constatada por meio dos dados obtidos em resposta ao Ofício-Circular n. 3 do Conselho Nacional de Justiça, que, em setembro de 2024, solicitou informações sobre inquéritos policiais, ações penais e ações civis públicas em trâmites que são relacionados às queimadas e aos incêndios criminosos no país. Em resposta, a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Rondônia oficiou[19] as Promotorias de Justiça do Estado com atribuição na defesa do meio ambiente para compilar as informações solicitadas.

Os dados revelam uma intensa atuação do Ministério Público em todo o estado de Rondônia, com diversos procedimentos instaurados, como inquéritos policiais, ações penais, termos circunstanciados, autos de prisão em flagrante, ações civis públicas, procedimentos administrativos e investigatórios. Em Porto Velho, capital do estado, foram identificados 245 procedimentos em andamento, incluindo ações civis e penais, inquéritos policiais e procedimentos investigatórios criminais, todos voltados à proteção ambiental e ao combate às queimadas e aos crimes contra a flora.

18 BRASIL. **Lei n. 8.625 de fevereiro de 1993**. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, 1993.

19 Ofício SEI n. 954 de 2024 GAB-PGJ.

Paralelamente, algumas promotorias, como as de Cacoal, Espigão do Oeste, São Miguel do Guaporé, Santa Luzia do Oeste e São Francisco do Guaporé, não registraram ações penais ou civis públicas sobre queimadas em 2024. No entanto, em outras regiões, como Buritis, Colorado do Oeste e Costa Marques, foram identificados procedimentos administrativos e inquéritos policiais relacionados à prevenção e repressão das queimadas.

O Ministério Público de Rondônia (MPRO) tem desempenhado um papel central na coordenação de ações de combate aos incêndios florestais, atuando como um elo fundamental entre os diversos atores responsáveis pelas políticas de controle e mitigação dos focos de incêndio no estado. Por meio do Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente (GAEMA), o MPRO tem se destacado pela sua habilidade de interlocução, reunindo e mobilizando uma rede de instituições públicas e privadas em prol da preservação ambiental. Essa capacidade de articulação se evidencia na condução de operações integradas que envolvem diferentes órgãos públicos, com ações conjuntas voltadas à proteção de áreas críticas e à aplicação efetiva das políticas ambientais.

Um exemplo notável dessa atuação coordenada ocorreu em 2024, com a deflagração da "Operação Temporã", liderada pelo GAEMA. A ação mobilizou mais de 200 agentes[20] e contou com significativo aparato logístico, reunindo forças como a Ibama, Polícia Militar, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Politec, TCE-RO, TJ-RO, DETRAN e outros. A operação teve como foco principal conter os incêndios em unidades de conservação prioritárias, como o Parque Estadual de Guajará-Mirim e a Estação Ecológica Soldado da Borracha, demonstrando a força das ações articuladas na redução dos focos de calor e na proteção da biodiversidade local[21].

Além da ação repressiva, o MPRO também tem fomentado iniciativas de caráter preventivo, por meio de encontros estratégicos com diferentes entidades e da construção de planos conjuntos de fiscalização. Em agosto de 2024, o Ministério Público reuniu representantes do IBAMA, da SEDAM

20 RONDÔNIA EM PAUTA. **MPRO e parceiros deflagram a "Operação Temporã", de combate aos incêndios florestais em Parque Estadual.** Rondônia em Pauta, 2 set. 2024. Disponível em: https://rondoniaempauta.com.br/mpro-e-parceiros-deflagram-a-operacao-tempora-de-combate-aos-incendios-florestais-em-parque-estadual/#google_vignette. Acesso em: 10 abr. 2025.

21 CARMO, Fabiano do. **Fogo e Lei**: Como a Operação Temporã reduziu as queimadas em áreas de preservação ambiental. Portal SGC, 12 out. 2024. Disponível em: https://sgc.com.br/noticia/5/412325. Acesso em: 10 abr. 2025.

e da Defesa Civil para intensificar o monitoramento e o compartilhamento de dados via satélite sobre focos de incêndio. Essa integração de esforços, somada à responsabilização de infratores ambientais e ao planejamento contínuo, fortalece a construção de políticas públicas eficazes e sustentáveis, assegurando maior capacidade de resposta diante da crise ambiental que afeta o estado[22].

Para o ano de 2025, o Ministério Público de Rondônia já iniciou ações estratégicas voltadas ao enfrentamento dos incêndios florestais, consolidando o aprendizado adquirido em operações anteriores. Em março, o MPRO, por meio do GAEMA, promoveu uma reunião ampliada com diversos órgãos ambientais e de segurança pública para apresentar o plano de atuação integrado deste ano. A iniciativa contempla, entre outras medidas, o mapeamento das áreas críticas, a intensificação da fiscalização preventiva, o uso de tecnologias para o monitoramento de focos de calor em tempo real e o alinhamento de esforços entre instituições estaduais e federais[23].

Além disso, o MPRO tem reforçado o diálogo com gestores municipais para fomentar ações locais de prevenção e promover campanhas de conscientização ambiental junto à população. Tais medidas evidenciam o comprometimento da instituição com uma atuação cada vez mais antecipatória, eficiente e articulada no enfrentamento das queimadas e na defesa do meio ambiente em Rondônia[24].

Conclui-se que a atuação do Ministério Público de Rondônia tem sido essencial para a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e para a garantia da saúde pública diante da crise climática provocada pelas queimadas. A partir de uma estrutura robusta de procedimentos administrativos, inquéritos policiais e ações judiciais, o MPRO tem promovido a responsabilização de infratores e a mitigação dos

22 GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Operação Temporã reforça ações desenvolvidas no combate a incêndios florestais criminosos.** Portal do Governo do Estado de Rondônia, 17 set. 2024. Disponível em: https://rondonia.ro.gov.br/operacao-tempora-reforca-acoes-desenvolvidas-no-combate-a-incendios-florestais-criminosos/. Acesso em: 10 abr. 2025.

23 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **MPRO apresenta plano de atuação integrada para prevenção e combate a incêndios florestais em 2025.** MPRO, 2025. Disponível em: https://www.mpro.mp.br/pages/comunicacao/noticias/view-noticias/1573715. Acesso em: 10 abr. 2025.

24 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **MPRO apresenta plano de atuação integrada para prevenção e combate a incêndios florestais em 2025.** MPRO, 2025. Disponível em: https://www.mpro.mp.br/pages/comunicacao/noticias/view-noticias/1573715. Acesso em: 10 abr. 2025.

danos ambientais, demonstrando seu compromisso com a preservação ambiental e a proteção das populações mais vulneráveis.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como ponto de partida a análise da problemática dos incêndios florestais no estado de Rondônia, fenômeno que representa uma grave ameaça ao equilíbrio ambiental, à biodiversidade e à saúde da população local. Os dados demonstram um cenário de recorrência anual, com impactos profundos sobre áreas de preservação e territórios indígenas, exigindo respostas institucionais coordenadas e eficazes. A partir desse contexto, formulou-se como problema de pesquisa a indagação sobre o papel do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) na articulação de políticas públicas voltadas à prevenção e ao controle das queimadas, com foco na sua capacidade de integração com outros órgãos e setores.

Para responder a essa indagação, a pesquisa foi estruturada em dois capítulos. O primeiro abordou o contexto socioambiental rondoniense, mapeando os principais fatores que contribuem para o avanço das queimadas, bem como os desafios estruturais e institucionais enfrentados pelo poder público. Já o segundo capítulo concentrou-se na análise da atuação do MPRO, com destaque para a sua liderança em ações interinstitucionais, como aquelas promovidas por meio do Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente (GAEMA), e para as estratégias já implementadas com vistas à prevenção dos incêndios. A articulação com órgãos ambientais, de segurança e controle foi apresentada como elemento central na construção de uma resposta coordenada e efetiva.

A partir da análise crítica do material empírico e documental, constatou-se que o MPRO tem cumprido um papel decisivo na consolidação de uma governança ambiental colaborativa. O problema de pesquisa foi plenamente respondido, e o objetivo da dissertação foi alcançado, ao evidenciar-se que o Ministério Público atua de forma propositiva e articulada, contribuindo não apenas para a repressão aos crimes ambientais, mas também para o planejamento e execução de medidas preventivas. A realização de reuniões estratégicas, o uso de tecnologias de monitoramento, a indução

de campanhas educativas e o fomento à fiscalização compartilhada são exemplos concretos de uma atuação comprometida com a sustentabilidade e com a proteção dos recursos naturais.

Conclui-se, portanto, que a atuação do MPRO representa uma boa prática institucional a ser fortalecida e replicada em outros contextos amazônicos. A construção de redes de cooperação interinstitucional, aliada ao uso estratégico de dados e à participação social, constitui uma via promissora para enfrentar os efeitos das mudanças climáticas e da degradação ambiental. Espera-se que, com o aprofundamento das medidas já iniciadas para o ano de 2025, o estado de Rondônia avance na consolidação de uma política ambiental sólida, preventiva e de longo prazo, na qual o Ministério Público siga ocupando posição de destaque na mediação de interesses, na promoção da justiça ambiental e na defesa do bem comum.

No desenvolvimento deste estudo, adotou-se uma abordagem qualitativa e exploratória, alicerçada no método indutivo, por meio do qual foi possível extrair reflexões gerais a partir da análise de dados empíricos e documentais acerca da atuação do MPRO no enfrentamento das queimadas em Rondônia. A pesquisa operacionalizou-se mediante técnicas de pesquisa bibliográfica, fichamento e exame crítico de referências legislativas e jurídicas, que permitiram construir categorias analíticas capazes de interpretar o papel institucional do Ministério Público à luz da justiça ambiental e dos desafios impostos pelas mudanças climáticas. Tal delineamento metodológico mostrou-se adequado para captar as nuances da atuação ministerial, permitindo uma compreensão aprofundada e crítica de suas estratégias, limitações e potencialidades na construção de uma governança ambiental colaborativa e preventiva.

REFERÊNCIAS

ARTAXO, Paulo. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**: USP, Set/Dez 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/TRsRMLDdzxRsz85QNYFQBHs/?format=html#. Acesso em 31 out. 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO et al. **Indicadores de Governança Ambiental para América Latina e Caribe**: uma avaliação da governança ambiental na prática, na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Peru, República Dominicana e Uruguai. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação**. Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, 2019. Disponível em: https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/429. Acesso em 28 set. 2024.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. A implementação da legislação ambiental: o papel do Ministério Público. **BDJur**.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 3, n. 10, p. 7-13, abr./jun. 1998.

BERNARDO, Vinicius Lameira. **O Papel do Ministério Público no Combate ao Aquecimento Global.** In: GAIO, Alexandre. A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação: a atuação do Ministério Público. 1a ed. Belo Horizonte: Abrampa, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Defesa da Amazônia**: ações e desafios do Ministério Público. Rinaldo Reis Lima (coord). Brasília: CNMP, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 8.625 de fevereiro de 1993.** Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, 1993.

CARMO, Fabiano do. **Fogo e Lei**: Como a Operação Temporã reduziu as queimadas em áreas de preservação ambiental. Portal SGC, 12 out. 2024.

Disponível em: https://sgc.com.br/noticia/5/412325. Acesso em: 10 abr. 2025.

CASEMIRO, Poliana. **Amazônia tem temporada recorde de queimadas, corredor de fumaça se espalha e afeta 10 estados**. G1, 21 de agosto de 2024. Meio Ambiente. Disponível em: https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/08/21/amazonia-tem-pior-temporada-de-queimadas-em-17-anos-corredor-de-fumaca-se-espquaalha-e-afeta-10-estados.ghtml. Acesso em 20 set. 2024.

CASTRO, Fabio. **Crise climática**: seca severa na Amazônia é agravada por desmatamento e fogo. WWF Brasil, 2023. Disponível em: https://www.wwf.org.br/?87003/Crise-climatica-seca-severa-na-Amazonia-e-agravada-por-desmatamento-e-fogo. Acesso em 30 set. 2024.

CORREA-MACANA, Esmeralda; COMIM, Flávio. **Mudança climática e desenvolvimento humano**: uma análise baseada na Abordagem das Capacitações de Amartya Sen. Economía Sociedad y Territorio, v. XIII, v. 43, p. 577-618, 2013.

CRUZ, Jaíne Quele. **Número de queimadas em Rondônia é o maior em cinco anos; fumaça encobre cidades do estado.** G1, 27 de agosto de 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/08/27/numero-de-queimadas-em-rondonia-e-o-maior-em-seis-anos-fumaca-encobre-cidades-do-estado.ghtml. Acesso em: 20 set. 2024.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; XAVIER, Grazielle. **Pensar globalmente e agir localmente**: o estado transnacional ambiental em Ulrich Beck. In: Congresso Nacional do CONPEDI, XVI, 2007, Belo Horizonte. **Anais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

G1 RO. **Fumaça de queimada impede avião de pousar em Porto Velho**. Disponível em: https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/09/18/fumaca-de-queimada-impede-aviao-de-pousar-em-porto-velho.ghtml. Acesso em 20 set. 2024.

GAIO, Alexandre (Org.). **A política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do Ministério Público. 1 ed. Belo Horizonte: Abrampa, 2021.

GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.2, n.2, 2º quadrimestre de 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito humano à água e o esgotamento sanitário: disciplina jurídica das águas doces**. 5 ed. Indaituba, SP: Editora Foco, 2023.

GREENPEACE BRASIL. **O Brasil está em chamas**. Greenpeace, 03 de setembro de 2024. Biodiversidade. Disponível em: https://www.greenpeace.org/brasil/blog/o-brasil-esta-em-chamas/?entrypoint=p4_banner. Acesso em 20 set. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Operação Temporã reforça ações desenvolvidas no combate a incêndios florestais criminosos.** Portal do Governo do Estado de Rondônia, 17 set. 2024. Disponível em: https://rondonia.ro.gov.br/operacao-tempora-reforca-acoes-desenvolvidas-no-combate-a-incendios-florestais-criminosos/. Acesso em: 10 abr. 2025.

HECKTHEUER, Bruna Moreira Lourenço; OLIVEIRA, Ivanildo de. Análise do papel do Ministério Público na contenção dos danos ambientais como mecanismos de mitigação da crise climática. **Revista Saberes da Amazônia: ciências jurídicas, humanas e sociais**, v. 8, n. 14, Porto Velho, 2023.

IQAir. Interactive global map of 2024 PM 2.5 concentrations by city. Disponível em: https://www.iqair.com/world-air-quality-report. Acesso em 27 mar. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **MPRO apresenta plano de atuação integrada para prevenção e combate a incêndios florestais em 2025.** MPRO, 2025. Disponível em: https://www.mpro.mp.br/pages/comunicacao/noticias/view-noticias/1573715. Acesso em: 10 abr. 2025.

RONDÔNIA EM PAUTA. **MPRO e parceiros deflagram a "Operação Temporã", de combate aos incêndios florestais em Parque Estadual.** Rondônia em Pauta, 2 set. 2024. Disponível em: https://rondoniaempauta.com.br/mpro-e-parceiros-deflagram-a-operacao-tempora-de-combate-aos-incendios-florestais-em-parque-estadual/#google_vignette. Acesso em: 10 abr. 2025.

ONU. Organização das Nações Unidas. **OMM**: 2023 está prestes a se tornar o ano mais quente já registrado. ONU, 2023. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2023/10/1822012. Acesso em 31 out. 2023.

SIERRA, Juan Pablo et all. Deforestation impacts on Amazon-Andes hydroclimatic connectivity. **Climate Dynamics**: Springer, n. 58. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s00382-021-06025-y. Acesso em 28 set. 2024.

SINIMBÚ, Fabíola. **Porto Velho atinge nível mais grave em escala que mede poluição do ar**. Brasília: Agência Brasil, 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/porto-velho-atinge-nivel-mais-grave-em-escala-que-mede-poluicao-do-ar. Acesso em 27 mar. 2025.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. SOARES, Josemar. A SUPERAÇÃO DA DISTINÇÃO ONTOLÓGICA ENTRE O HOMEM E A NATUREZA COMO DESAFIO ÉTICO NO ENFRENTAMENTO DA CRISE ECOLÓGICA GLOBAL. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, v. 7, n. 2, p. 22-42., Jul/dez. 2021.

UN. UNITED NATIONS. **Causes and Effects of Climate Change**. United Nations, 2023. Disponível em: https://www.un.org/pt/climatechange/science/causes-effects-climate-change. Acesso em 06 nov. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Ambient (outdoor) air pollution**. Disponível em: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health. Acesso em 27 mar. 2025.

A INTEGRIDADE DO SISTEMA CLIMÁTICO COMO UM DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL: DEVER DO ESTADO E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SUA PROTEÇÃO

THE INTEGRITY OF THE CLIMATE SYSTEM AS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT: THE DUTY OF THE STATE AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN ITS PROTECTION

Joana D'Arc Dias Martins
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre e Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF/MPAC). Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Possui especializações em Direito Ambiental, Direitos Humanos, Direito Processual Civil e Direito Público. Autora das obras "Tributação, Consumo e Meio Ambiente: a tributação ambiental como controle do consumo e seus reflexos no meio ambiente", "Mudanças Climáticas em Face do Atual Estado de Coisa Inconstitucional e Inconvencional" e "Desastres Ambientais e Violação de Direitos Humanos e Fundamentais: a Mudança Climática como Multiplicador de Riscos".
E-mail: jmartins@mpac.mp.br

Recebido em: 18/04/2025 | Aprovado em: 02/08/2025

Resumo: Este artigo examina a crise climática como uma das mais graves ameaças aos direitos humanos e fundamentais, evidenciando a omissão estatal como causa de retrocessos socioambientais e violação da dignidade humana. Defende-se a litigância climática como mecanismo indispensável para responsabilizar o Estado e assegurar a efetividade das normas constitucionais e internacionais. Sustenta-se o papel estratégico do Ministério Público e o dever contramajoritário do Judiciário, à luz do constitucionalismo transformador e do *ius constitutionale commune*, na garantia do direito fundamental a um clima seguro, estável e justo.

Palavras-chave: mudanças climáticas, violação a direitos humanos e fundamentais, litigância climática, Ministério Público, omissão do Estado.

Abstract: *This article examines the climate crisis as one of the most severe threats to human and fundamental rights, highlighting state omission as a driver of socio-environmental setbacks and a violation of human dignity. Climate litigation is advocated as an essential mechanism to hold the State accountable and ensure the effectiveness of constitutional and international norms. The strategic role of the Public Prosecutor's Office and the counter-majoritarian duty of the Judiciary are emphasized, in light of transformative constitutionalism and the ius constitutionale commune, in guaranteeing the fundamental right to a safe, stable, and just climate.*

Keywords*: climate change, violation of human and fundamental rights, climate litigation, public prosecutor, omission of the state.*

Sumário: 1. Mudanças climáticas no Antropoceno: expressão da crise ecológica global; 2. O Direito Internacional das Mudanças Climáticas: evolução histórica e desenvolvimento normativo; 3. Desenvolvimento internacional dos direitos humanos ambientais e climáticos; 4. O Brasil, o Acordo de Paris e a implementação da Política Nacional sobre a Mudança do Clima; 5. A Constitucionalização da proteção ambiental e climática e sua vinculação ao princípio da dignidade da pessoa humana; 6. O Direito fundamental ao clima equilibrado e os deveres correlatos de proteção estatal na Constituição de 1988; 7. A litigância climática e o papel do Ministério Público na garantia do direito fundamental a um clima saudável e seguro.

INTRODUÇÃO

Em novembro de 2023, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) apontou que os nove anos anteriores — 2015 a 2023 —, de forma crescente, foram os mais quentes já registrados na história da humanidade. No entanto, 2024 superou essas marcas, atingindo uma temperatura média global de 1,55 °C, acima do limite de 1,5 °C estipulado pelo Acordo de Paris como o máximo tolerável para evitar impactos climáticos catastróficos e o colapso dos ecossistemas.[1] Esse aquecimento tem como principal causa a concentração crescente de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, resultante das atividades antrópicas. Para agravar ainda mais o cenário, 2025 mal começou e já registra novos recordes de calor, evidenciando que a humanidade avança a passos largos rumo ao ponto de inflexão em relação à saúde do sistema climático.

1 ONU. **ONU confirma 2024 como o ano mais quente registrado, com cerca de 1,55% acima dos níveis pré-industriais**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis>.

Em um relatório histórico divulgado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) em 2018, alertava-se que, em pouco mais de uma década, a humanidade ultrapassaria o limite da reversibilidade das mudanças climáticas. A superação desses patamares intensificaria eventos climáticos extremos, cujas consequências seriam cada vez mais desastrosas para a vida humana, os ecossistemas e a estabilidade social[2]. Confirmando esse diagnóstico alarmante, o último relatório do IPCC (2021-2022), cujo Relatório de Síntese foi publicado em março de 2023 (AR6)[3], concluiu que alguns impactos climáticos já atingiram um nível tão severo que não é mais possível se adaptar a eles. Essa realidade evidencia a crescente violação de direitos humanos, como o direito à vida, à moradia, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo aos Estados o dever de adotar medidas urgentes e eficazes para proteger suas populações dos danos irreversíveis da crise climática.

Embora exista um regime internacional voltado para o enfrentamento das mudanças climáticas, é inegável que essa problemática compromete diretamente o usufruto dos direitos humanos, restringindo o pleno exercício de garantias já asseguradas. Essa relação intrínseca, reconhecida desde a Declaração de Estocolmo, em 1972, foi reafirmada expressamente em diversos instrumentos internacionais – com especial destaque para as Opiniões Consultivas nº 23, de 2017 (OC-23/17), e nº 32, de 2025 (OC-32/25), emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como pela Resolução nº 48/13, de 2021, do Conselho de Direitos Humanos da ONU e Resolução nº 76/300, de 2022, da Assembleia-Geral da ONU — e impulsionou diversos países a reformularem suas constituições com vistas à proteção ambiental e climática sob a ótica dos direitos fundamentais.

No Brasil, a Constituição de 1988 já havia incorporado a proteção ambiental ao rol dos direitos fundamentais, reconhecendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição essencial para o exercício da dignidade humana. Mais recentemente, diante da transição paradigmática que reposiciona as mudanças climáticas como um problema transversal aos direitos humanos — e não apenas como crise ambiental —, essa tendência também se refletiu internamente. A compreensão de que os

2 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **History**, 2018.

3 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **Relatório de Sintese AR6 (SYR)**: Mudanças climáticas, 2023.

impactos climáticos recaem de forma desproporcional sobre os grupos mais vulneráveis encontra eco em diversas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), bem como na Proposta de Emenda Constitucional nº 233/2019 (PEC 233), que visa incluir a estabilidade climática entre os princípios da ordem econômica. Tais avanços normativos e jurisprudenciais evidenciam um processo de constitucionalização do clima, orientado por uma leitura transformadora do texto constitucional.

Essa mudança de perspectiva, consubstanciada na doutrina do Constitucionalismo Transformador, parte do reconhecimento de que, embora a crise climática possua uma dimensão global, seus impactos são desigualmente distribuídos. Fatores como gênero, etnia, localização geográfica e idade interagem entre si, ampliando desigualdades preexistentes e tornando determinados grupos especialmente vulneráveis. Diante disso, é imperativo adotar uma abordagem fundamentada na justiça climática, assegurando que as estratégias de mitigação e adaptação considerem essas disparidades e garantam a proteção efetiva dos direitos fundamentais das populações mais afetadas.

No cenário global, o Brasil figura como um dos maiores emissores de GEE, principalmente devido ao avanço indiscriminado do desmatamento e das queimadas, e já está sofrendo com os efeitos da crise climática. A variação dos regimes e da intensidade de chuvas, inundações, secas prolongadas e o aumento sem precedentes da temperatura tem desencadeado tragédias de grandes proporções em diversas regiões do país, resultando em centenas de mortes, milhares de desabrigados e prejuízos socioeconômicos imensuráveis. Tais eventos estão inequivocamente associados a alterações estruturais nas condições climáticas e produzem repercussões ambientais, econômicas e, sobretudo, humanas devastadoras.

Assim, embora tenha sido, no passado, um protagonista no combate às mudanças climáticas, nos últimos anos o país vem acumulando retrocessos nessa agenda. A omissão no cumprimento das obrigações impostas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como os compromissos assumidos no Acordo de Paris, na Agenda 2030 e em outros tratados internacionais, tem agravado sobremaneira a crise e suas consequências. Esse cenário compromete não apenas o equilíbrio

ecológico, mas também direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, o que exige uma atuação institucional urgente para reverter esse estado de coisas.

Diante desse cenário, partindo do pressuposto de que o direito a usufruir de um clima íntegro configura um direito humano e fundamental, conforme reconhecido pelos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos e, mais recentemente, reafirmado pelo STF no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 708/DF), o combate ao aquecimento global e às suas consequências configura um dever constitucional do Estado brasileiro. Logo, o Ministério Público, em razão de sua missão constitucional de tutela dos interesses difusos, apresenta-se como a instituição mais estratégica para enfrentar as omissões governamentais que possam comprometer esse direito.

Nesse contexto, este capítulo tem por objetivo demonstrar que a omissão — ou atuação insuficiente — do Estado brasileiro na proteção aos direitos humanos e fundamentais, violados pelas mudanças climáticas, constitui grave falha institucional, sujeita a responsabilização e correção.

Igualmente, além de analisar a legitimidade constitucional do Ministério Público para atuar na defesa dos direitos humanos e fundamentais — dentre os quais se destaca o direito a um clima limpo, estável e seguro, ameaçado pela crise climática e pela inércia estatal —, este capítulo busca avaliar o potencial da instituição para impulsionar a pauta climática no Brasil, seja por meio do ajuizamento de litígios climáticos propriamente ditos, seja pela incorporação da variável climática em sua atuação cotidiana.

Por fim, partindo-se do pressuposto de que o Estado brasileiro não detém discricionariedade para se furtar à efetivação dos direitos humanos e fundamentais consagrados na Constituição de 1988, na legislação infraconstitucional e nos tratados internacionais ambientais e climáticos ratificados pelo país — os quais devem ser reconhecidos como tratados de direitos humanos —, também é objetivo desta pesquisa refletir sobre a possibilidade de o Poder Judiciário, uma vez provocado, exercer o controle jurisdicional sobre as políticas públicas, a fim de assegurar o mínimo existencial ambiental e climático.

A justificativa da pesquisa assenta-se, sobretudo, na atualidade, relevância e urgência da temática. Adota-se como metodologia a abordagem jurídico-dogmática, com revisão normativa e jurisprudencial, destacando-se, nesse contexto, o julgamento da ADPF 708/DF e da Opinião Consultiva nº 32/25 da Corte IDH. O artigo está estruturado em tópicos que acompanham os objetivos específicos do trabalho.

1. MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO ANTROPOCENO: EXPRESSÃO DA CRISE ECOLÓGICA GLOBAL

Como uma manifestação da crise ecológica global na era do Antropoceno, as mudanças climáticas representam a maior restrição à sustentabilidade do desenvolvimento e um dos maiores desafios a serem enfrentados pela humanidade no século XXI. Seu caráter transfronteiriço, sua influência nos aspectos químicos e físicos do planeta, bem como a globalidade dos riscos a elas inerentes, espelham sua complexidade.

Embora não se trate de um fenômeno recente, impactando o planeta Terra desde seus primórdios, na atualidade, devido à intensificação do aquecimento global, principalmente a partir da segunda metade do século XX,[4] as mudanças climáticas se tornaram um problema de natureza moral e jurídica. O ser humano, com sua força geofísica global, tem cobrado da natureza muito mais do que o necessário para sua sobrevivência e desenvolvimento[5].

Corroborando essas afirmações, José Eli da Veiga pondera que: "Mais do que um problema ambiental, a mudança climática é hoje o maior dos problemas globais de longo alcance da época atual, sejam eles econômicos, políticos ou de segurança", frequentemente qualificado como uma "questão de caráter civilizatório", dado ser "difícil citar outra questão que possa ser tão crucial para o desejável futuro da humanidade"[6].

4 A partir desse marco, a concentração de CO2 na atmosfera aumentou de cerca de 310 ppm (partes por milhão), para mais de 400 ppm. Esse período é identificado como "A Grande Aceleração" (STEFFEN, Will *et al*. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. **Philosophical Transactions:** Mathematical, Physical and Engineering Sciences (Royal Society), v. 369 (The Antropocene: a new epoch of geological time?), nº 1938, 2011. p. 849-853.

5 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais:** A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora, 2025.

6 VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 161.

Contudo, ao contrário do que se possa imaginar, não estamos diante de uma ameaça futura, mas de um fenômeno que já impacta seriamente os direitos de toda a coletividade. As consequências das mudanças climáticas estão provocando, semana após semana, uma mortalidade semelhante à dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. As causas imediatas dessa tragédia decorrem, em grande parte, das doenças suscetíveis às condições climáticas, como malária, dengue e diarreia, que se tornam mais prevalentes diante da escassez de água potável. A desnutrição, resultante das colheitas perdidas devido às altas temperaturas ou à baixa precipitação, também é responsável por muitas mortes adicionais[7].

As pesquisas científicas sobre o aumento das temperaturas variam entre 1,8 e 4 °C até 2100. Alguns cientistas mais pessimistas preveem até mesmo um aumento de 6 °C, tomando como marco inicial a era pré-industrial (cerca de 1850). Mesmo nas perspectivas mais otimistas, em que as temperaturas aumentem apenas 1,8 °C até o final deste século, essa elevação será muito superior a qualquer variação positiva de temperatura ocorrida nos últimos 10.000 anos[8].

Ao se debruçar sobre o estudo desse fenômeno, Ulrich Beck é categórico ao afirmar que as mudanças climáticas representam a dimensão mais urgente, mais grave e profunda da crise ambiental do século XXI. É urgente porque resta pouco tempo para estabilizar a concentração de GEE em níveis aceitáveis na atmosfera. É grave porque aumenta significativamente a desertificação, a crise de recursos hídricos e a perda de biodiversidade, destruindo a infraestrutura existente e trazendo grandes prejuízos às atividades econômicas, além de afetar com severidade as populações pobres do planeta. E é profunda porque não existe solução apenas tecnológica[9].

A despeito da sua urgência e relevância, fatores diversos têm contribuído para que o enfrentamento dessa problemática venha a ocupar uma posição secundária nas agendas governamentais. Dentre esses fatores, destacam-se as resistências de setores da economia e da política, que,

7 SINGER, Peter**. Ética prática**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018. p. 324.

8 WEDY, Gabriel**. Litígios climáticos**: de acordo com o Direito brasileiro, norte-americano e Alemão. Salvador: JusPodivm, 2019. p.40.

9 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019. p. 19.

muitas vezes, priorizam interesses imediatos e a manutenção de modelos econômicos baseados na exploração intensiva de recursos naturais, em detrimento de ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Além disso, o cenário global atual, marcado por crises sanitárias e humanitárias – como a pandemia de Covid-19 –, bem como pelos conflitos geopolíticos, como a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, o embate entre Israel e Palestina, corroborado pelo posicionamento do atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, que se opõe às políticas de combate ao aquecimento global, têm desviado a atenção dos líderes mundiais para questões de segurança imediata, negligenciando, por vezes, a necessidade urgente de ações climáticas efetivas. Todos esses contextos, embora de extrema gravidade, acabam relegando o enfrentamento das mudanças climáticas e suas consequências a um plano secundário, exacerbando ainda mais as vulnerabilidades das populações mais afetadas pela crise climática.

Fato incontestável é que, em razão dessa crise sem precedentes, os riscos decorrentes já estão se materializando na forma de episódios climáticos extremos – como inundações, secas extremas (incomuns em algumas regiões e de maior proporção em outras), furacões, entre outros – resultando em grandes perdas humanas e materiais, além de comprometer a qualidade de vida e o desenvolvimento[10]. Tal cenário já levou diversos países a reconhecerem oficialmente a existência de um estado de emergência climática[11]. Há, inclusive, quem sustente que, em aproximadamente uma década, a humanidade ultrapassará o ponto de inflexão, tornando inevitáveis os efeitos desastrosos dos eventos climáticos extremos e agravando ainda mais a situação[12].

Contudo, a despeito de os riscos climáticos afetarem as populações em escala global, seus efeitos são sentidos de forma desigual, com impactos mais severos recaindo sobre as populações mais vulneráveis e com baixa capacidade de resposta. Nesse contexto, Beck destaca o

10 BARBIERI, Mariana Delgado; FERREIRA, Leila da Costa; BARBI, Fabiana. Governando as mudanças climáticas. **Ideias**. v. 9, n. 2. Campinas, SP, 2018. p. 71-98.

11 No dia 28 de novembro de 2019, o Parlamento Europeu declarou a "emergência climática" na União Europeia.

12 TEMPLE, James. Why we should be far more afraid of climate tipping points. *In*: **MIT Technology Review**. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/2019/11/27/131817/why-we-should-be-far-more-afraid-of-climate-tipping-points/>.

caráter antidemocrático ou mesmo discriminatório nas relações sociais que caracterizam a sociedade de risco, características denominadas de injustiça ambiental e climática[13].

O sociólogo alemão esclarece que determinados grupos sociais, devido ao seu baixo poder aquisitivo, corroborado por outras interseccionalidades, encontram-se mais expostos a certos aspectos da degradação ambiental, em que pese haver, de certa forma, uma dimensão "democrática" da degradação ou poluição ambiental que atinge a todos: "A história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim como as riquezas, aos esquemas de classe – mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos embaixo. Assim, os riscos parecem *reforçar*, e não revogar a sociedade de classe"[14].

Descortinados esses dados, é vital compreender como essas situações serão enfrentadas juridicamente e qual será o papel dos Estados na era das emergências climáticas. Fato incontroverso é que, diante desse cenário, o Direito e as instituições jurídicas, especialmente o Poder Judiciário e o Ministério Público, possuem o desafio de enfrentar essa questão sob a ótica da proteção dos direitos humanos e fundamentais. Não se trata apenas de regular a diminuição das emissões, créditos de carbono e transição energética, mas, sobretudo, de fazê-lo de forma justa, contemplando as especificidades dos mais vulneráveis aos efeitos adversos, proporcionando-lhes os recursos necessários para a sua superação.

Consequentemente, o manejo de ações climáticas com esse propósito, os denominados litígios climáticos, ganham cada vez mais espaço. Essas ações são ajuizadas pelos legitimados com o objetivo de acionar o Poder Judiciário visando ao controle sobre as ações e omissões de atores públicos e privados que colocam em risco o equilíbrio do sistema climático e contribuem para violações de direitos.

Em suma, mesmo diante da postura negacionista de alguns governos que não compreendem a urgência da questão climática, é salutar agir imediatamente, para que todos se deem conta de seus próprios poderes

13 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019. p. 41.

14 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019.

e responsabilidades perante esse desafio. A visão catastrófica geralmente impede que atitudes sejam tomadas por já considerarem a batalha perdida. Contudo, a humanidade ainda está viva e habita um único planeta, tendo responsabilidade e espaço para ação. Apesar dos muitos obstáculos e das notícias que indicam que estamos nas últimas décadas para a solução do problema, não se pode entregar o espaço terrestre a um futuro sombrio. Ainda há tempo!

2. O DIREITO INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DESENVOLVIMENTO NORMATIVO

Na atualidade, o tema de maior repercussão no discurso ambientalista, marcado por inserções políticas e jurídicas cada vez mais relevantes, tanto no plano nacional quanto no internacional, refere-se ao aquecimento global e às mudanças climáticas. Na obra *A vingança de Gaia*, o cientista britânico James Lovelock destaca a situação-limite a que o planeta teria chegado — ou possivelmente já ultrapassado — no que concerne às mudanças climáticas, desencadeadas sobretudo pela emissão de GEE na atmosfera, especialmente da queima de combustíveis fósseis e pela destruição de florestas tropicais.[15]

A interferência humana no planeta Terra tem sido tão profunda que desencadeou o fim do Período Geológico do Holoceno e o início do Antropoceno, caracterizado por intensas alterações geofísicas em relação ao período pré-industrial[16]. Dentre essas transformações, destacam-se a aceleração sem precedentes do aumento da temperatura global e o crescimento do número de mortos e desabrigados em decorrência da maior intensidade e frequência de eventos climáticos extremos.

Diante desse contexto, alguns cientistas passaram a utilizar a expressão "limites planetários" (*Planetary Boundaries*) para identificar os principais processos biofísicos do Sistema Terrestre cuja capacidade de autorregulação e resiliência já se encontra comprometida ou em vias de sê-lo. De acordo com o estudo de Rockström *et al.*, os limites seguros de operação do

15 LOVELOCK, James. **A vingança de gaia.** Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: intrínseca, 2006.

16 CRUTZEN, Paul J. Geology of Mankind. **Nature**, 415/ 23, 2002.

sistema climático já foram ultrapassados em escala global[17]. Corroborando esses apontamentos, o Relatório de Síntese do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), publicado em março de 2023 — Sexto Relatório de Avaliação (AR6) —, concluiu que alguns impactos climáticos já são tão severos que não é mais possível adaptar-se a eles[18].

Sobre essa temática, Sarlet e Fensterseifer, em análise crítica e contundente, esclarecem que os chamados "limites planetários" não são estabelecidos por agentes políticos, estatais ou militantes ambientais, mas sim por cientistas — os mais qualificados e provenientes das instituições científicas mais respeitadas do mundo —, tratando-se, portanto, de evidências técnico-científicas, e não de construções ideológicas, sejam elas de viés progressista ou conservador[19].

Criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela OMM, o IPCC tem como objetivo fornecer aos formuladores de políticas públicas avaliações científicas regulares sobre as mudanças climáticas, suas implicações e os possíveis riscos futuros, além de propor opções de adaptação e mitigação. Portanto, no estudo das mudanças climáticas, um de seus principais diferenciais é justamente poder contar, desde sua criação, com uma organização mundial especializada, cuja missão é apresentar o estado da arte da pesquisa científica.[20]

Em seu 4º Relatório, publicado em 2007, o IPCC já havia reconhecido, com mais de 90% de confiabilidade, que o aquecimento global observado nos últimos 50 anos tem origem antrópica, além de projetar um aumento de temperatura entre 1,8 °C e 4 °C até 2100, podendo chegar a 6,4 °C se a população e a economia continuassem crescendo rapidamente e se fosse mantido o consumo intenso dos combustíveis fósseis[21]. Todos os relatórios subsequentes confirmaram esse diagnóstico, consolidando o atual consenso científico sobre as causas das mudanças climáticas e as suas consequências.

17 ROCKSTRÖM, John *et al*. **Planetary Boundaris**: Exploring the safe operating Space for Humanity. Ecology and Society, v. 461, 2009.

18 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **Relatório de Sintese AR6 (SYR):** Mudanças climáticas 2023.

19 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 3.

20 VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 164.

21 RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Sustentabilidade, Mudanças Climáticas e Brasil: entendendo o que está acontecendo. **Estratégia Social**. Disponível em: <https://estrategiasocial.com.br/sustentabilidade-mudancas-climaticas-e-brasil-entendendo-o-que-esta-acontecendo/>.

Em 1992, com base nos dados científicos fornecidos pelo IPCC, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, aprovou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), principal tratado de Direito Internacional voltado à cooperação para evitar o aquecimento global perigoso[22], que entrou em vigor em 1994. Embora não estabeleça limites obrigatórios para as emissões de GEE, esse documento funciona como uma espécie de Constituição, ao definir uma estrutura fundamental de governança e cooperação intergovernamental no enfrentamento das mudanças climáticas[23]. Sob esse marco regulatório, foram adotados dois importantes acordos internacionais: o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015).

Em resumo, a criação do IPCC, em 1988, e da UNFCCC, em 1992, foram eventos determinantes para a mudança de entendimento sobre a crise climática global e seu enfrentamento. O primeiro tem como objetivo reunir e avaliar informações científicas sobre as mudanças climáticas, enquanto o segundo — o principal marco regulatório internacional sobre o tema — busca estabelecer estratégias de mitigação para conter suas causas e alternativas de adaptação aos impactos decorrentes dessas transformações.

Posteriormente, em 2015, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Clima (COP 21), realizada em Paris, foi adotado o Acordo de Paris, o mais importante passo em direção à contenção do aquecimento global. Seu objetivo central é fortalecer a resposta global às ameaças das mudanças climáticas, mantendo o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C, tendo como base o período pré-industrial, e envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C.

No Acordo de Paris, os países signatários assumiram o compromisso de apresentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês) e de contribuir para os esforços globais de mitigação das mudanças climáticas. Para alcançar os objetivos propostos, os países deveriam desenvolver políticas e medidas nacionais específicas de mitigação e adaptação, baseadas nos princípios, conceitos, normas e obrigações legais

22 BODANSKY. Daniel. The United Nations framework convention on climate change: a commentary. **Yale Journal of International Law**. v. 18, n. 451, New Haven, 1993.

23 DANISH, Kyle. The international climate change. *In:* GERRAD, Michael; FREEMAN, Jody; BURGER, Michael (eds.). **Global climate change and U.S. law**. Chicago: American Bar Association, 2014.

estabelecidas no arcabouço jurídico do plano internacional. Além disso, o Acordo estabelece que os compromissos das Partes devem ser revistos a cada cinco anos. Vigora, por conseguinte, não apenas uma vedação ao retrocesso, mas, sobretudo, uma imposição de incrementalismo, que vincula os Estados-membros à progressiva intensificação de suas metas, com vistas ao alcance da meta de neutralidade climática.

Para alcançar todos esses objetivos, o Acordo de Paris alterou a lógica que sustentava o modelo de governança climática, evoluindo de uma dinâmica monocêntrica (*top-down*), prevalente no Protocolo de Quioto, que se mostrou ineficaz, para uma abordagem policêntrica[24]. Essa evolução reconheceu a importância da cooperação e da troca de informações entre diferentes escalas de poder e atores envolvidos no gerenciamento das questões climáticas, buscando harmonizar as metas globais com as expectativas internas de ação. Assim, foi expressamente reconhecida a imprescindibilidade das políticas nacionais em diferentes níveis de governo como fatores impulsionadores das ações climáticas, permitindo que os países estabelecessem suas próprias metas para reduzir as emissões de GEE[25].

Além da aprovação do Acordo de Paris, em setembro de 2015, os Estados-membros da ONU também adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que coordenariam as ações globais nos 15 anos subsequentes. Dentre as metas propostas, destaca-se o "Objetivo 13", que tem como foco a adoção de medidas para combater a mudança climática e seus impactos.

Enfim, não se pode olvidar que a humanidade está cada vez mais consciente do fenômeno do aquecimento global e dos efeitos deletérios que dele decorrem em escala global, especialmente no que tange à violação sistemática dos direitos humanos e fundamentais. Assim, é urgente trazer à tona respostas pautadas na justiça climática para o enfrentamento dessa grave questão.

24 OSTROM, Elinor. Green from the grassroots. **Project Syndicate**. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/green-from-the-grassroots-2012-06>.

25 *Ibidem*.

No Brasil, a realidade dos últimos anos tem sido marcada por ações governamentais flagrantemente contrárias à proteção ecológica, resultando em graves impactos sobre o direito fundamental a um clima estável e seguro. Nesse contexto, o Ministério Público, diante de sua missão constitucional como protagonista na defesa desse direito e de seu grande potencial para impulsionar a agenda climática no país, precisa incorporar essa questão, com urgência, como eixo central de suas atuações.

3. DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS E CLIMÁTICOS

A concepção contemporânea dos direitos humanos foi inaugurada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, marco fundacional do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Com ela, consolidou-se uma estrutura normativa pautada na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, inicialmente centrada nos direitos civis e políticos (artigos 3º a 21), bem como nos direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22 a 28).[26]

Contudo, nas décadas seguintes, especialmente a partir dos anos 1960, a crescente valorização dos bens ecológicos e a emergência de uma ética ambiental global demandaram a incorporação de uma nova dimensão ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos: o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, condição imprescindível para a fruição de qualquer outro direito humano.[27]

Essa expansão interpretativa repercutiu nos sistemas regionais de proteção — o Europeu, o Africano e o Interamericano —, todos baseados em tratados internacionais que, ao reconhecerem a centralidade da dignidade humana, também passaram a abrigar, de forma transversal, preocupações ambientais. Ainda que tanto a Convenção Europeia (1950) quanto a Americana de Direitos Humanos (1969) não incluam previsões expressas sobre direitos ambientais, consolidou-se, ao longo dos anos, a

26 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 61.

27 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. XIII, 2013. p. 155.

técnica da tutela reflexa (ou "por ricochete"), por meio da qual questões ambientais passaram a ser judicializadas com base em sua conexão com direitos expressos, como a saúde, a vida, a integridade pessoal, a propriedade e o acesso à justiça. Esse processo, conhecido como *greening* dos direitos humanos, constituiu uma etapa inicial da proteção ambiental nos sistemas internacionais.[28]

No âmbito interamericano, o marco decisivo dessa evolução foi a Opinião Consultiva nº 23/2017, emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, com base em consulta feita pela Colômbia. Nela, a Corte reconheceu expressamente que o direito a um meio ambiente saudável possui dimensão autônoma, não subordinada a outros direitos, além de ser essencial para a efetividade de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.[29] Essa decisão consolidou a transição da tutela reflexa para a justiciabilidade direta dos direitos ambientais, fixando obrigações estatais de proteção, prevenção, regulação e reparação de danos ambientais, inclusive os de natureza transfronteiriça.[30]

No plano da ONU, esse avanço foi corroborado em 2021, com a Resolução nº 48/13 do Conselho de Direitos Humanos, e reiterado em 2022 pela Assembleia-Geral da ONU, por meio da Resolução nº 76/300, que declarou expressamente que o direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano universal.

O reconhecimento do vínculo entre a integridade do sistema climático e direitos humanos atingiu um novo patamar com a Opinião Consultiva nº 32/25, publicada pela Corte IDH em 3 de julho de 2025, sob o título "Emergência Climática e Direitos Humanos", resultado de um processo participativo de escuta ampla da sociedade civil, povos indígenas, cientistas e juristas. Esse documento estabelece parâmetros normativos para a responsabilização dos Estados diante da emergência climática. Reconhece, ainda, que a crise climática representa uma ameaça concreta à vida, à

28 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. Tutela jurídica do meio ambiente na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Persona y Derecho,** v. 71, 2015.

29 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC23/2017**.

30 SILVA, Túlio Macedo Rosa e; SOUTO MAIOR, Nicole Rabelo. Controle de convencionalidade ambiental (inter)nacional: a superação do *greening* pela Corte Interamericana de Direitos Humanos à luz da Opinião Consultiva n. 23/2017. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ,** Belo Horizonte, ano 17, n. 26, jul./dez. 2019. p. 103-131. p.123.

saúde, à segurança alimentar, à habitação, à autodeterminação dos povos e aos direitos das gerações futuras.

Nesse cenário, a OC-32/25 atua como elemento catalisador de transformações constitucionais e infraconstitucionais, orientando reformas normativas e a atuação de órgãos estatais — como o Judiciário e o Ministério Público — na promoção de uma justiça climática intergeracional e interseccional. Tal perspectiva alinha-se de modo coerente aos marcos teóricos do Constitucionalismo Transformador e do *Ius Constitutionale Commune*, que vêm sendo mobilizados por diversos tribunais constitucionais latino-americanos e por instâncias do Sistema Interamericano para integrar princípios e normas internacionais aos sistemas jurídicos domésticos.

A problemática brasileira, nesse contexto, é emblemática, dado que a intensificação de eventos extremos, a vulnerabilidade de populações periféricas, indígenas e ribeirinhas, e a fragilidade de políticas públicas ambientais demandam que o país incorpore os compromissos derivados das OC-23/17 e OC-32/25 em sua prática administrativa, legislativa e jurisdicional. Tal incorporação exige não apenas a proteção do meio ambiente e do clima como bens jurídicos difusos, mas a integração transversal da agenda climática ao campo dos direitos humanos, à luz de um projeto constitucional comprometido com a transformação social e a sustentabilidade do futuro comum.

4. O BRASIL, O ACORDO DE PARIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

O Brasil é signatário do Acordo de Paris e apresentou, ainda em 2015, suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), comprometendo-se a reduzir em 37% suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2025 e em 43% até 2030, tendo como base o ano de 2005. À época, o país se destacou no cenário internacional como um dos primeiros a propor metas absolutas de mitigação, defendendo, inclusive, a incorporação de ações concretas de adaptação e mecanismos de financiamento.[31]

31 PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. **A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris**: metas e perspectivas futuras. 2019. 346 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. p.201.

Contudo, a trajetória brasileira passou a registrar retrocessos a partir de 2016 —especialmente entre 2019 e 2022 —, período marcado por um desmonte sistemático de políticas públicas ambientais. O enfraquecimento de órgãos de fiscalização, cortes orçamentários, flexibilização de normas de licenciamento e estímulo à expansão da fronteira agrícola resultaram em expressivo aumento do desmatamento e das queimadas, sobretudo na Amazônia Legal.[32]

O cumprimento das NDCs depende de atuação estatal efetiva e contínua, o que não vem sendo observado nos últimos anos. Tais compromissos, embora voluntários, assumem natureza vinculante no plano internacional e exigem a adoção de medidas concretas para sua implementação. Apresentar contribuições sem implementá-las ou promover uma execução insuficiente compromete o propósito do Acordo de Paris.

O Brasil, embora historicamente tenha obtido avanços expressivos na redução de emissões — como no período de 2004 a 2012, quando reduziu suas emissões em 54%, majoritariamente pela queda de mais de 80% no desmatamento[33] —, voltou a registrar aumentos significativos nas taxas de perda florestal. Esse retrocesso agravou-se durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019–2022), período em que o desmatamento na Amazônia totalizou 35.193 km² — aumento de quase 150% em relação aos quatro anos anteriores. Apenas em 2022, foram devastados 10.573 km² de floresta, o equivalente a cerca de três mil campos de futebol por dia.[34]

Em 2020, o Brasil apresentou uma nova NDC com menor ambição de corte de emissões até 2030, em contradição com o princípio da progressividade[35]. O gesto foi criticado internacionalmente, colocando o país como o único do G-20 a regredir em suas metas climáticas, conforme

32 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Mudanças climáticas em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvencional**. Juruá Editora, 2023.

33 Criado em 2004, o Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), constitui-se como uma das políticas públicas ambientais mais bem-sucedidas já implementadas no Brasil, sendo responsável pela redução de mais de 80% do desmatamento na floresta amazônica entre os anos de 2004 e 2012. Entre as inovações introduzidas no âmbito do Plano, destaca-se a criação, no mesmo ano, do Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER). O PPCDAm foi desativado pelo Governo Federal em 2019, tendo sido reativado apenas em 2023, por meio do Decreto nº 11.367, de 2023 (CAPOBIANCO, João Paulo R. **Amazônia:** uma década de Esperança. São Paulo: estação Liberdade, 2021).

34 IMAZON. **Amazônia perdeu quase 3 mil campos de futebol por dia de floresta em 2022, maior desmatamento em 15 anos.** Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos/>.

35 ICS. **A "nova" NDC brasileira – que tal**? Disponível em: <https://climaesociedade.org/a-nova-ndc-brasileira-que-tal/>.

o Relatório sobre a Lacuna de Emissões, do PNUMA[36]. Ainda que, durante a COP-29, realizada em 2024, o governo brasileiro tenha anunciado novas metas de redução de emissões entre 59% e 67% até 2035, a ausência de estratégias setoriais concretas, a baixa participação social e a manutenção de incentivos a combustíveis fósseis[37] fragilizam a credibilidade do país perante a comunidade internacional.[38]

A efetividade das NDCs brasileiras está intimamente vinculada à implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009. Considerada um dos principais instrumentos normativos para a internalização dos compromissos internacionais assumidos, a PNMC estabelece princípios, diretrizes e objetivos voltados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como à promoção do desenvolvimento sustentável, com especial atenção à redução do desmatamento e ao fortalecimento da governança ambiental.

O agravamento da crise ambiental, somado à retomada das emissões de GEE e à transformação da Amazônia de sumidouro em fonte de carbono, conforme apontado por pesquisas recentes, como o estudo de Gatti *et al*[39], evidencia a urgência de uma política climática mais robusta e coerente. A não implementação da PNMC repercute diretamente na violação do direito fundamental a um clima estável e seguro, o que tem impulsionado o aumento dos litígios climáticos no país, muitos deles embasados na exigibilidade judicial dessa política pública.

Apesar dos avanços normativos, a experiência brasileira revela a fragilidade da institucionalização da política climática, demonstrando que o cumprimento efetivo das metas estabelecidas no Acordo de Paris depende, essencialmente, de vontade política, planejamento de longo prazo, fortalecimento da participação social e integração transversal da agenda climática às políticas públicas. Assim, o Brasil permanece diante de um impasse decisivo: ou avança na consolidação de uma política

36 PNUMA. United Nations Environment Programme. **The heat is on:** A world of climate promises not yet delivered, 2021.

37 HIOTA, Renata; MILHORANCE, Flávia. Amazônia desponta como nova fronteira global do petróleo. **INFOAMAZONIA**. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2025/04/01/amazonia-desponta-como-nova-fronteira-global-do-petroleo/>.

38 RIZZO, Lia. Se despedindo da COP29, Brasil entrega meta criticada. **Exame.** Disponível em: <https://exame.com/esg/prestes-a-se-despedir-da-cop29-brasil-entrega-meta-criticada/>.

39 GATTI, Luciana V. *et al*. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. **Nature**, v. 595, p. 388-393. 2021.

ambiental estruturante e eficiente, ou continuará a violar compromissos internacionais e direitos fundamentais inerentes à dignidade humana e à justiça intergeracional.

5. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E CLIMÁTICA E SUA VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Assim como, em momentos históricos anteriores, o Direito Constitucional incorporou os valores liberais e sociais — que, embora ressignificados, permanecem vigentes na agenda constitucional —, a proteção ambiental se consolida, na contemporaneidade, como novo valor constitucional, atualmente, a proteção ambiental se consolida como um novo valor constitucional.[40]

Portanto, o fenômeno da *constitucionalização* da tutela ecológica refere-se à centralidade que os valores e direitos ambientais passaram a ocupar no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1988, promovendo uma verdadeira *virada ecológica* de índole constitucional.

Diferentemente das constituições anteriores, a Constituição de 1988 foi influenciada pelo emergir da consciência ecológica no cenário internacional e buscou garantir uma tutela efetiva ao meio ambiente, estabelecendo mecanismos voltados à sua proteção, controle e preservação. Nesse contexto, conforme a expressão empregada por Robert Alexy[41], instituiu-se um verdadeiro "Estado de Direito Ecológico".

Entre outros avanços, a Carta Constitucional favoreceu a recepção da Lei nº 6.938/81, importante ferramenta na proteção dada aos direitos ambientais. Essa Lei rompeu com o tratamento meramente instrumental do meio ambiente, até então subordinado a interesses econômicos, e promoveu a sistematização da legislação ambiental brasileira, identificando seus conceitos-chave, objetivos, princípios, instrumentos etc. Foi também paradigmática ao instituir a responsabilização do poluidor independentemente da existência de culpa, um passo fundamental para o

40 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 212.

41 ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 60.

fortalecimento da proteção jurídica ecológica, tanto do ponto de vista do Estado quanto da sociedade civil brasileira, como no caso das associações e entidades ambientalistas que, alguns anos depois, em 1985, por meio da Ação Civil Pública (artigo 5º, IV, da Lei nº 7.347/85), tiveram assegurada suas legitimidades para a propositura de ação em defesa do meio ambiente. Esse novo cenário legislativo e institucional possibilitou a propositura de litígios ambientais mesmo antes da Constituição de 1988.

A constitucionalização do Direito Ambiental e o reconhecimento de sua fundamentalidade pela Constituição de 1988 impactaram todos os ramos do ordenamento jurídico, a ponto de limitar, inclusive, outros direitos, sejam eles fundamentais ou não. Ademais, consagrou os objetivos e deveres de proteção ecológica atribuídos ao Estado brasileiro, posicionando os valores ambientais no cerne do sistema jurídico.

Em vista disso, a dignidade da pessoa humana se entrelaça à dimensão ecológica e climática dos direitos humanos. Fundamentado nas lições do filósofo Immanuel Kant, esse conceito tem suas raízes na ideia de que o ser humano deve ser tratado como um fim em si mesmo, dotado de autonomia e liberdade[42]. Previsto no artigo 1º da Constituição de 1988, esse princípio fundamental e estruturante legitima toda a ordem estatal e, juntamente ao respeito e à proteção da vida, destaca-se como o princípio de maior hierarquia da Carta Constitucional, bem como das demais ordens jurídicas que o reconheceram.[43]

Desse modo, no contexto constitucional contemporâneo, além dos direitos sociais básicos, o vínculo entre a dignidade humana e a proteção ambiental tornou-se incontestável. Tal entendimento fundamenta-se na premissa de que um mínimo de bem-estar ambiental – pautado na qualidade, no equilíbrio e na segurança – é indispensável para assegurar uma vida digna. Abaixo desse patamar, tanto a existência quanto a dignidade humana restam comprometidas em seu núcleo essencial.[44]

No cenário internacional, a estreita vinculação entre meio ambiente e dignidade humana foi reconhecida já na Conferência de Estocolmo, em

42 KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura e outros textos filosóficos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. p. 229.

43 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 73.

44 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 246.

1972, que inseriu o direito ao ambiente no rol dos direitos humanos, ao identificá-lo como condição essencial ao bem-estar e à dignidade da pessoa humana[45]. Desde então, diversos instrumentos internacionais têm reiterado essa dimensão ecológica da dignidade, consolidando o entendimento de que a proteção ambiental e climática constitui elementos essenciais para a fruição plena dos direitos humanos e fundamentais. Esse reconhecimento foi reafirmado de forma categórica pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio das Opiniões Consultivas nº 23/17 e 32/25, nas quais se estabeleceu que o direito a usufruir de um meio ambiente saudável e de um clima limpo, estável e seguro constitui elemento indispensável para o exercício de todos os demais direitos humanos[46].

Todavia, o mínimo existencial – essencial para uma vida digna – não se limita ao mero "mínimo vital" ou "mínimo de sobrevivência". Ele deve abranger tudo o que é indispensável ao pleno exercício da vida, o que inclui, necessariamente, a qualidade e o equilíbrio do ambiente onde ela se desenvolve[47].

Depreende-se, portanto, que o constituinte brasileiro de 1988, ao erigir a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito, reconheceu que a função primordial do Estado é garantir o pleno exercício dessa dignidade. Para tanto, deve assegurar os direitos indispensáveis à sua concretização. Como corolário, impõe-se ao Estado o dever de tutelar não apenas direitos sociais e civis, mas também de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a realização da dignidade humana. Essa compreensão ganha relevo diante da atual crise climática, cujos impactos agravam a exclusão social, comprometem o bem-estar das presentes e futuras gerações e impõem ao Estado o dever de adotar políticas públicas eficazes e comprometidas com a justiça climática, sob pena de violação de direitos fundamentais.

Por fim, compreende-se que a Constituição de 1988 – reafirmada pelo STF no julgamento da ADPF 708 – introduziu uma nova concepção de direitos humanos, na qual a dimensão ecológica e climática passou a ser

45 SILVA. José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 61.

46 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC23/2017.**

47 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico): algumas aproximações: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estados Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 30.

reconhecida como elemento indissociável da dignidade da pessoa humana. Ademais, essa dignidade não se limita a uma prerrogativa individual, mas configura um direito de natureza coletiva, que impõe ao Estado brasileiro o dever de atuar de forma eficaz na proteção do meio ambiente, bem como na mitigação e na adaptação aos impactos das mudanças climáticas.

6. O DIREITO FUNDAMENTAL AO CLIMA EQUILIBRADO E OS DEVERES CORRELATOS DE PROTEÇÃO ESTATAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No cenário atual de crise planetária, as mudanças climáticas constituem a face mais crítica do Antropoceno, responsáveis por transformar de maneira profunda a dinâmica da Terra e desencadear impactos de grande magnitude.

Essa correlação tem sido amplamente demonstrada pelos relatórios do IPCC e pelos estudos de atribuição que vinculam o aquecimento global ao aumento da frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos, o derretimento de geleiras e o subsequente aumento do nível do mar, a formação de ilhas de calor que causam a morte de pessoas e a perda da biodiversidade, além de prolongadas estiagens que colocam em risco a segurança alimentar e determinam a extinção de espécies[48].

Diante dessa nova realidade, a doutrina brasileira tem se dedicado a um intenso debate sobre o reconhecimento de um direito fundamental à integridade do sistema climático ou, de forma mais específica, ao direito fundamental de usufruir de um clima estável, limpo e seguro. Tal direito decorre diretamente do regime constitucional de proteção ecológica consagrado no artigo 225 da Constituição de 1988. Nessa perspectiva, a estabilidade climática comporia tanto o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente quanto do conteúdo do chamado mínimo existencial ecológico.[49] Como corolário desse direito, emerge também o dever estatal específico de proteção, previsto no inciso I, § 1º, do artigo

48 BURGER, M.; WENTZ, J.; HORTON, R. The Law and Science of Climate Change Attribution, **Columbia Journal of Environmental Law**, vol. 45, n. 1. 2020.

49 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico:** constituição, Direitos fundamentais e proteção da natureza. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 74.

225, que impõe ao poder público a obrigação de preservar os *processos ecológicos essenciais*.

Essa compreensão é reforçada pela perspectiva do Constitucionalismo Transformador, que confere à Constituição a função de instrumento de transformação estrutural da realidade socioambiental. Sob essa ótica, os direitos ambientais e climáticos devem ser interpretados à luz da necessidade de concretização da dignidade da pessoa humana e da justiça intergeracional, exigindo do Estado a adoção de medidas concretas e eficazes.

Na legislação infraconstitucional brasileira, ao contrário do texto constitucional, a proteção da integridade do sistema climático está expressamente delineada. Isso pode ser observado no artigo 1º-A, parágrafo único, do Novo Código Florestal (Lei nº 12651/2012), e nos artigos 3º, inciso I, e 4º, inciso I, da Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC – Lei nº 12.187/2009). Essa regulamentação expressa decorre do fato de que tais Leis foram aprovadas após a Conferência do Rio, em 1992, momento em que os países signatários firmaram a UNFCCC. Nesse contexto, e em razão dos primeiros dados científicos fornecidos pelo IPCC, as consequências nefastas do aquecimento global e sua origem antrópica já eram bastante difundidas.

Todavia, a ausência de menção expressa à garantia de um clima estável na Constituição de 1988 — promulgada em um período em que o debate climático ainda era incipiente — não pode ser interpretada como inexistência de obrigação estatal quanto à proteção dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, ameaçados pelas consequências da crise climática.

Portanto, embora a Constituição de 1988 não mencione de forma expressa a proteção ao clima, considerando o modelo de Estado de Direito, fundamentado no compromisso prioritário com a proteção da pessoa humana, surge o consequente dever do Estado brasileiro de combater as mudanças climáticas. Nesse cenário, destacam-se as ponderações de Sarlet e Fensterseifer:

> [...] é importante destacar que, muito embora o art. 225 da CF/88 não tenha consagrado expressamente um dever de combate às mudanças climáticas, notadamente no rol dos deveres estatais de proteção ecológica elencados no seu § 1º, deve-se compreender tal rol de deveres estatais

> apenas "exemplificativo" (e, portanto, não taxativo), estando necessariamente aberto a recepcionar os novos desafios existenciais (à dignidade humana e aos direitos fundamentais) que se colocam no horizonte civilizatório, como é o caso da crise ecológica relacionada às mudanças climáticas[50].

Diante da relevância do meio ambiente, reconhecido como direito fundamental pela Constituição Federal, é imprescindível compreender a sua qualificação pelo legislador constituinte. De acordo com o artigo 225 da CF/88, o meio ambiente deve ser *ecologicamente equilibrado*. Como bem destacado por Paulo Affonso Leme Machado[51], "a especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito Ambiental somente se realiza em uma sociedade equilibrada ecologicamente".

Por conseguinte, a designação do meio ambiente ecologicamente equilibrado – e não apenas o meio ambiente como objeto de proteção jurídica – reveste-se de notável importância, uma vez que, para atender a orientação constitucional, é imprescindível garantir a proteção a todos os componentes ambientais, tais como a flora, a fauna, o ar, a água, o solo, o clima. Conforme ressaltado por Marcelo Abelha Rodrigues[52], esses elementos interagem em processos e reações complexos, culminando no equilíbrio ecológico. Logo, são essenciais e, por isso, devem ser tratados sob o mesmo regime jurídico do bem ambiental imediatamente tutelado, que é o equilíbrio ecológico.

Além disso, não se pode ignorar que o regime jurídico das mudanças climáticas no Brasil transcende a Constituição de 1988, inserindo-se no contexto do bloco de constitucionalidade e abrangendo tanto os tratados internacionais gerais quanto aqueles voltados especificamente para a proteção ambiental e climática. Esse arcabouço normativo incorpora disposições do Sistema Universal da ONU e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos — este último particularmente relevante para o Brasil —, além de abarcar decisões proferidas por instâncias supranacionais de

50 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 793.

51 MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021. p. 67-68.

52 RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**: parte geral. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 76-77.

controle e monitoramento, com destaque para as opiniões consultivas e os precedentes das Cortes competentes.

Tal concepção se coaduna com a doutrina do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina, que propõe um constitucionalismo integrado e cooperativo entre os ordenamentos jurídicos nacionais e os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, atribuindo valor normativo aos tratados e decisões internacionais sobre meio ambiente e clima como fontes constitucionais complementares e vinculantes.

Igualmente, é essencial compreender que o direito fundamental a um clima estável e seguro se insere em um diálogo de fontes, conectando o marco normativo internacional – que abrange os direitos humanos e ambientais – à ordem jurídica nacional, tanto em sua dimensão constitucional quanto infraconstitucional. Essa abordagem reflete uma concepção multinível da Constituição, especialmente relevante diante da dimensão global da crise climática. Independentemente da participação individual de cada Estado nas emissões de GEE, há um dever comum de cooperação para sua mitigação. Ademais, ressalta-se que o Estado delineado pela Constituição de 1988, nos termos do artigo 4º, caracteriza-se como um Estado constitucional aberto e cooperativo no cenário internacional[53].

Dessa forma, considerando que a integridade do sistema climático constitui um dos elementos essenciais do meio ambiente, responsável pela saúde do equilíbrio ecológico, inequívoco o seu *status* de direito fundamental. Corroborando esse entendimento, o STF, no julgamento da ADPF 708, declarou expressamente que o direito a um clima estável é um direito fundamental garantido pela Constituição de 1988. Além disso, o Tribunal assentou que o Estado brasileiro assumiu o dever jurídico de combater as causas e consequências das mudanças climáticas, o que restringe sua margem de discricionariedade e o vincula perante a ordem internacional.

> O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado abrange o direito ao clima estável, seguro e previsível. Esse direito decorre da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, exigindo

53 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico:** constituição, Direitos fundamentais e proteção da natureza. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 75.

> a adoção de políticas climáticas eficazes e o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no combate às mudanças climáticas.

A decisão da Corte Constitucional é paradigmática, pois, além de reconhecer a emergência climática como uma questão de direitos humanos e fundamentais, reafirmou as obrigações do Estado brasileiro de implementar políticas climáticas eficazes e de cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris e em demais tratados internacionais ambientais e climáticos ratificados pelo Brasil. Ademais, destacou que tais tratados integram o gênero dos tratados internacionais de direitos humanos e, como tal, são sujeitos ao controle de convencionalidade.

Em síntese, é inquestionável que as mudanças climáticas têm contribuído para a violação sistemática de direitos humanos e fundamentais expressamente assegurados pela Constituição de 1988, pela legislação infraconstitucional e por diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Essa realidade impõe ao Estado um dever urgente e inadiável de combater suas causas e consequências, por meio de medidas de mitigação e adaptação, visando à preservação da dignidade humana e à proteção dos direitos das gerações presentes e futuras.

Consequentemente, diante da inércia do Estado brasileiro no cumprimento dessas obrigações, é imperativo que o Poder Judiciário, enquanto guardião da Constituição Federal e das leis, exerça não apenas o poder, mas, acima de tudo, a responsabilidade de intervir para garantir a efetivação desses direitos. Sua atuação deve ser firme, com o objetivo de evitar retrocessos na proteção ambiental e climática, assegurando a máxima efetividade dos direitos fundamentais e o cumprimento das obrigações internacionais, sem que isso configure, em qualquer hipótese, indevida interferência no princípio da separação dos poderes, mas sim o legítimo exercício de sua função contramajoritária.

7. A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL A UM CLIMA SAUDÁVEL E SEGURO

Apenas recentemente a doutrina brasileira começou a se interessar pelo tema da litigância climática. Esse movimento, embora bastante difundido nos Tribunais internacionais e em vários países, continuava pouco expressivo no Brasil, a despeito de ser um dos maiores emissores de GEE.

Todavia, a partir de 2020, ocorreu uma virada nesse cenário, e diversas ações foram ajuizadas no país com esse fundamento.[54] Esse aumento de interesse pode ser atribuído tanto ao vasto arcabouço normativo e processual favorável à sua utilização – incluindo o regime de responsabilidade civil ambiental de natureza objetiva – quanto à procedência de diversas ações em várias partes do mundo.

Não se pode desconsiderar que, diante dos consideráveis retrocessos perpetrados pelo Estado brasileiro nas searas ambiental e climática — com repercussão direta sobre o direito fundamental de usufruir de um clima estável, limpo e seguro —, ajudam a explicar esse florescimento de demandas climáticas. Fato incontroverso é que não há escassez de razões ou fundamentação jurídica para um uso mais intensivo dessas ações como instrumento de enfrentamento das mudanças climáticas e suas consequências.

Por conseguinte, além dos litígios ajuizados com o propósito de compelir o Estado a implementar políticas públicas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas – em cumprimento aos compromissos assumidos pelo país no Acordo de Paris, na Agenda 2030 e nas disposições da PNMC –, diversas ações alicerçadas em violações de direitos fundamentais decorrentes da crise climática chegaram recentemente ao STF. Esse crescimento pode ser atribuído tanto à reconhecida vulnerabilidade de grande parte da população brasileira aos impactos climáticos quanto à existência, no país, de uma Constituição Federal que expressamente consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um

54 LISBOA, Luiza Silva. A litigância climática brasileira: caminhos e fatores nacionais em um fenômeno global. **Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília**, v.1, n 19, p. 610-631, 2021.p. 10.

direito fundamental[55]. O trâmite dessas novas ações no STF representa uma nítida virada nos rumos da litigância climática no Brasil.

Além do arcabouço legal existente, que possibilita o ajuizamento de litígios climáticos bem-sucedidos, outra variável constitucional torna o Brasil especialmente propenso a essas ações: a existência do Ministério Público como um órgão permanente e essencial do Estado, incumbido da defesa ambiental[56] e dos direitos individuais indisponíveis, tanto das presentes quanto das futuras gerações. Especialmente no atual cenário de emergência climática e suas consequências, mais do que nunca, essa instituição desempenha um papel crucial no combate ao aquecimento global e, consequentemente, na defesa da integridade do sistema climático, sendo, de fato, um dos atores mais relevantes para o avanço da litigância climática no país.

Em vista desse cenário, no qual se impõe ao Estado o dever jurídico de enfrentar as causas e consequências das mudanças climáticas e de assegurar o direito fundamental a um clima estável e seguro, a atuação do Ministério Público revela-se não apenas legítima, mas, sobretudo, imperativa[57]. Mais do que uma prerrogativa, trata-se de um encargo constitucional: a defesa dos direitos difusos e coletivos — inclusive os ambientais e intergeracionais — constitui a razão de ser dessa instituição, cuja presença firme e estratégica no campo climático é exigência inarredável da ordem jurídica vigente.

Essa atuação encontra respaldo tanto na Constituição de 1988 quanto nos marcos teóricos do Constitucionalismo Transformador — que orienta a realização de mudanças estruturais por meio da ordem constitucional — e no *Ius Constitutionale Commune*, que fortalece o diálogo entre normas internas e compromissos internacionais, especialmente na seara ambiental e climática.

55 MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais**: A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora. 2025. p. 135.

56 GATO, Camila Barros de Azevedo; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O papel do Ministério Público na defesa da estabilidade climática. In: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (orgs.). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. - Brasília: CNMP, p. 521-538, 2024. p. 528.

57 BERNARDO, Vinicius Lameira. O papel do Ministério Público brasileiro no combate ao aquecimento global. In: GAIO, Alexandre (org.) **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do ministério público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 30-49, 2021. p. 34-35.

Todavia, conforme observam Setzer e Benjamin,[58] embora o Ministério Público brasileiro ocupe uma posição institucional privilegiada e detenha elevado potencial para alavancar a agenda climática, essa temática ainda não se firmou como uma prioridade orgânica da instituição, tampouco foi amplamente disseminada entre seus membros. Tal realidade evidencia um campo fértil para a expansão da litigância climática no seio ministerial. A incorporação definitiva dessa pauta enfrenta obstáculos importantes — como a carência de capacitação técnica especializada, a ausência de estratégias integradas e certa resistência institucional a temas inovadores.[59] Contudo, essas barreiras vêm sendo gradualmente superadas. Prova disso é o crescente número de ações propostas pelo Ministério Público, seja como autor, seja na qualidade de *amicus curiae*, que vem culminando em decisões judiciais favoráveis à proteção do clima.

É fundamental compreender que a atuação do Ministério Público nas questões climáticas não pode limitar-se ao ajuizamento de grandes litígios voltados exclusivamente ao controle de políticas públicas nacionais. Embora tais ações tenham inegável importância para pressionar os entes estatais à adoção de medidas estruturantes, enfrentam obstáculos relevantes: desde a dificuldade em articular argumentos climáticos suficientemente densos, até a relutância do Poder Judiciário em admitir a justiciabilidade de certas obrigações ambientais e climáticas. Soma-se a isso a morosidade processual inerente a esse tipo de demanda, fator que se mostra especialmente problemático diante da urgência e da progressiva intensificação da crise climática.

Nesse panorama, impõe-se reconhecer que a atuação do Órgão Ministerial pode — e deve — extrapolar os marcos tradicionais da litigância climática, englobando não apenas medidas voltadas à mitigação das emissões de GEE, mas também estratégias eficazes de adaptação aos impactos já perceptíveis da crise climática. A integração de normas e parâmetros climáticos às práticas ministeriais cotidianas revela-se uma via promissora, apta a produzir efeitos mais imediatos e concretos, sobretudo

58 SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. Climate Change Litigation in the Global South: Filling in Gaps. *In*: Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, **Transnational Climate Litigation:** the Contribution of the Global South, 2020.

59 GATO, Camila Barros de Azevedo; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O papel do Ministério Público na defesa da estabilidade climática. *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (orgs.). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília: CNMP, p. 521-538, 2024. p. 530.

por dispensar a criação de novos instrumentos normativos ou políticas públicas, exigindo apenas a aplicação, sob uma lente climática, das obrigações legais já vigentes[60].

Como observa Bouwer[61], ainda que os efeitos das mudanças climáticas transcendam fronteiras e assumam proporções globais, os desafios jurídicos a elas associados se concretizam, em larga medida, no plano local — seja na esfera da prevenção, seja na reparação dos danos. Essa realidade impõe a necessidade de múltiplas frentes de atuação, simultâneas e progressivas, nos mais diversos níveis decisórios e marcos regulatórios. É justamente a articulação entre essas iniciativas locais, valendo-se de estratégias jurídicas plurais e complementares, que oferece o caminho mais promissor para respostas eficazes e tempestivas diante da crise climática.

Apenas a título ilustrativo, destacam-se algumas frentes de atuação do Ministério Público que, embora de aplicação simplificada, possuem elevado potencial de efetividade: i) Licenciamento ambiental e climático: exigir a inclusão da variável climática nos processos de licenciamento ambiental, assegurando que os empreendimentos considerem seus impactos climáticos na emissão de GEE e na adaptação às mudanças climáticas[62]; ii) Responsabilidade civil e penal: promover a responsabilização de agentes públicos e privados por condutas como o desmatamento ilegal e outras atividades que contribuam para o aumento das emissões de GEE, buscando a reparação integral dos danos ambientais; iii) Controle da omissão estatal na condução da política climática: atuar contra a inércia do poder público no cumprimento das metas de redução de emissões estabelecidas na PNMC e no Acordo de Paris; iv) Ações preventivas e de adaptação: proteger comunidades vulneráveis, exigindo a adoção de medidas eficazes contra os desastres ambientais intensificados pela crise climática.

60 GATO, Camila Barros de Azevedo; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O papel do Ministério Público na defesa da estabilidade climática. *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (orgs.). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. - Brasília: CNMP, p. 521-538, 2024. p. 531.

61 BOUWER, Kim. The unsexy future of climate change litigation**. Journal of Environmental Law**, n. 30, p. 483-506, 2018.

62 GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle dos impactos e danos climáticos. *In*: GAIO, Alexandre (org.). **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do ministério público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 177-194, 2021.

Assim, diante do despertar global para a inegável realidade da crise climática e suas implicações sobre a estabilidade social e ambiental — notadamente a perspectiva de um futuro marcado por desastres recorrentes e um clima cada vez mais instável —, torna-se imperativo que o Brasil, na condição de um dos maiores emissores globais de GEE, assuma uma postura mais ativa, responsável e estratégica perante essa agenda.

Por fim, diante das graves ameaças impostas pelas mudanças climáticas e da omissão sistemática do Estado brasileiro em cumprir suas obrigações constitucionais nessa seara, o Ministério Público, como instituição essencial à ordem jurídica e à defesa dos interesses difusos, deve incorporar de forma definitiva a pauta climática como um dos eixos centrais de sua atuação. A litigância climática, portanto, não deve ser compreendida apenas como um instrumento reativo, mas como uma estratégia contínua e articulada de promoção da efetividade das normas ambientais e de proteção dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras. Como consagra a Constituição de 1988, a preservação de um clima seguro, estável e ecologicamente equilibrado é dever do Estado brasileiro, e cabe ao Ministério Público assegurar que essa obrigação não se converta em promessa inerte, mas em realidade concretamente exigível.

CONCLUSÕES

Diante da intensificação dos efeitos das mudanças climáticas e da constatação de que o Brasil figura entre os maiores emissores globais de GEE, este artigo evidenciou a urgência de uma resposta estatal mais robusta, célere e comprometida com a preservação da integridade do sistema climático. A crise climática, longe de configurar uma questão meramente ambiental ou técnica, manifesta-se como grave violação de direitos humanos e fundamentais, exigindo a adoção de medidas estruturantes em todas as esferas do poder público.

Ainda que o direito ao clima limpo, estável e seguro não esteja expressamente mencionado no texto da Constituição de 1988, sua existência decorre logicamente do regime jurídico-constitucional da proteção ecológica, do princípio da dignidade da pessoa humana, da vedação ao retrocesso socioambiental e do compromisso com as presentes

e futuras gerações. Tal entendimento foi chancelado pelo STF no julgamento da ADPF 708, que reconheceu expressamente a fundamentalidade desse direito e a obrigação estatal de garantir sua efetividade.

A análise demonstrou que a omissão reiterada do Estado brasileiro, em descompasso com a Constituição de 1988, com a PNMC e com os tratados internacionais ambientais e climáticos ratificados — notadamente o Acordo de Paris e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) —, representa não apenas falha de governança, mas ruptura com o modelo constitucional comprometido com a justiça social, ambiental e intergeracional.

Nessa conjuntura, a litigância climática surge como ferramenta imprescindível de responsabilização institucional e promoção da efetividade das normas ambientais, sobretudo quando lastreada nos marcos teóricos do *Constitucionalismo Transformador* e do *Ius Constitutionale Commune*, os quais reforçam o dever de conformidade das ordens jurídicas nacionais com os compromissos internacionais de proteção aos direitos humanos e ambientais.

Também se ressaltou o papel central do Ministério Público na consolidação de uma atuação proativa, transversal e estratégica em matéria climática. Longe de se restringir ao ajuizamento de grandes litígios estruturais, a atuação ministerial deve incorporar a variável climática a todas as suas atribuições ordinárias, como no licenciamento ambiental, no combate ao desmatamento, na responsabilização civil e penal por emissões indevidas e na proteção de populações vulneráveis aos eventos extremos. A consolidação dessa pauta como eixo estruturante de sua missão institucional é condição indispensável à realização do Estado Socioambiental de Direito.

Por sua vez, ao Poder Judiciário incumbe não apenas decidir com base nos parâmetros normativos nacionais e internacionais de proteção ambiental e climática, mas também exercer um controle rigoroso e contínuo sobre a implementação das políticas públicas setoriais. Em tempos de emergência climática, a jurisdição constitucional e os mecanismos de controle de legalidade ganham novo contorno: passam a ser instrumentos de salvaguarda de direitos fundamentais ameaçados por omissões estatais graves e sistêmicas.

Assim, conclui-se que o enfrentamento da crise climática requer um novo paradigma de governança — fundado na responsabilidade compartilhada, no fortalecimento da atuação das instituições democráticas e na centralidade dos direitos humanos e fundamentais. A inércia estatal diante da gravidade e da urgência da crise climática não apenas compromete o meio ambiente e o futuro das novas gerações, mas representa falência de um modelo constitucional que se propõe democrático, digno e sustentável. Cabe, pois, à sociedade, ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e às demais instituições de controle assegurar que o direito fundamental a um clima equilibrado seja mais que uma promessa normativa: seja uma realidade jurídica concreta, efetiva e exigível.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARBIERI, Mariana Delgado; FERREIRA, Leila da Costa; BARBI, Fabiana. Governando as mudanças climáticas. **Ideias**. Campinas, SP, v. 9, n. 2, p. 71-98, 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8655192>. Acesso: 15 de mar. 2025.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019.

BERNARDO, Vinicius Lameira. O papel do Ministério Público brasileiro no combate ao aquecimento global. *In*: GAIO, Alexandre (org.). **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do ministério público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 30-49, 2021.

BODANSKY. Daniel. The United Nations framework convention on climate change: a commentary. **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. 18, n. 451, 1993.

BURGER, M.; WENTZ, J.; HORTON, R. The Law and Science of Climate Change Attribution, **Columbia Journal of Environmental Law**, vol. 45, n. 1. 2020. Disponível em: <https://climate.law.columbia.edu/content/law-and-science-climate-change-attribution>. Acesso: 25 de mar. 2025.

BOUWER, Kim. The unsexy future of climate change litigation**. Journal of Environmental Law**, n. 30, p. 483-506, 2018.

CAPOBIANCO, João Paulo R. **Amazônia:** uma década de Esperança. São Paulo: estação Liberdade, 2021.

CORTE INTERAMERICANA **Opinião** DE DIREITOS HUMANOS. **Consultiva OC23/2017.** Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/infografia-por.pdf>. Acesso: 18 de abr. 2025.

CRUTZEN, Paul J. Geology of Mankind. **Nature**, 415/ 23, 2002. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/415023a>. Acesso: 14 de jul. 2024.

DANISH, Kyle. The international climate change. *In:* GERRAD, Michael; FREEMAN, Jody; BURGER, Michael (eds.). **Global climate change and U.S. law**. Chicago: American Bar Association, 2014.

GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/ RIMA como instrumento de controle dos impactos e danos climáticos. *In*: GAIO, Alexandre (org.). **A Política nacional de mudanças climáticas em ação**: a atuação do ministério público [livro eletrônico]. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, p. 177-194, 2021.

GATO, Camila Barros de Azevedo; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O papel do Ministério Público na defesa da estabilidade climática. *In*: CEI, Ivana Lúcia Franco; GOMES, Tarcila Santos Britto; MAIA, Leonardo Castro (orgs.). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. - Brasília: CNMP, p. 521-538, 2024.

GATTI, Luciana V. *et al*. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. **Nature**, v. 595, p. 388-393. 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34262208/>. Acesso: 28 de mar. 2025.

HIROTA, Renata; MILHORANCE, Flávia. Amazônia desponta como nova fronteira global do petróleo. **INFOAMAZONIA. Publicação**: 1/4/2025. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2025/04/01/amazonia-desponta-como-nova-fronteira-global-do-petroleo/>. Acesso: 18 de abr. 2025.

ICS. **A "nova" NDC brasileira – que tal**? Publicação: 18/1/2021. Disponível em: <https://www.climaesociedade.org/post/ndc-brasileira-regride>. Acesso: 3 de mar. 2025.

IMAZON. **Amazônia perdeu quase 3 mil campos de futebol por dia de floresta em 2022, maior desmatamento em 15 anos.** Publicação: 18/1/2023. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos>. Acesso: 21 de mar. 2025.

IMAZON. **Ano de 2025 começa com aumento de 68% no desmatamento da Amazônia.** Publicação 21/2/2025a. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/ano-de-2025-comeca-com-aumento-de-68-no-desmatamento-da-amazonia/>. Acesso: 21 de mar. 2025.

IMAZON. **Amazônia fecha 2024 com queda de 7% no desmatamento, mas alta de 479% na degradação.** Publicação 24/1/2025. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-fecha-2024-com-queda-de-7-no-desmatamento-mas-alta-de-497-na-degradacao/#:~:text=A%20floresta%20amaz%C3%B4nica%20teve%20em,a%20devasta%C3%A7%C3%A3o%20atingiu%204.030%20km%C2%B2.>. Acesso: 21 de mar. 2025.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **History.** 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/history/>. Acesso: 10 de mar. 2025.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **Relatório de Sintese AR6 (SYR): Mudanças climáticas 2023.** Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso: 12 de jul. 2024.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura e outros textos filosóficos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

LISBOA, Luiza Silva. A litigância climática brasileira: caminhos e fatores nacionais em um fenômeno global. **Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília**, v.1, n 19, p. 610-631, 2021.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon Tipping Point. **Science Advances**. (Editorial), vol. 4, 2, 21/II/2018. Disponível em: <https://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340>. Acesso: 19 de mar. 2025.

LOVELOCK, James. **A vingança de gaia.** Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: intrínseca. 2006.

MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.

MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Desastres ambientais e violação de direitos humanos e fundamentais:** A mudança climática como multiplicador de riscos. Juruá Editora, 2025.

MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Mudanças climáticas em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvencional**. Juruá Editora, 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. XIII, 2013. p. 145-203. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4027/402740629004.pdf>. Acesso: 31 de jul. 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. Tutela jurídica do meio ambiente na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Persona y Derecho,** v. 71, 2015. p. 203-227. Disponível em: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/3494/3250>. Acesso: 31 de jul. 2025.

ONU. **ONU confirma 2024 como o ano mais quente registrado, com cerca de 1,55% acima dos níveis pré-industriais**. Publicação: 10/01/2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis#:~:text=n%C3%ADveis%20pr%C-3%A9%2Dindustriais>. Acesso: 17 de fev. 2025.

OSTROM, Elinor. Green from the grassroots. **Project Syndicate**, 12/6/2012. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/green-from-the-grassroots-2012-06>. Acesso: 14 de mar. 2025.

PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. **A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris**: metas e perspectivas futuras. 2019. 346 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PNUMA. United Nations Environment Programme. **The heat is on:** A world of climate promises not yet delivered. 2021. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/emissions-gap-report-2021>. Acesso: 20 de mar. 2025.

RIZZO, Lia. Se despedindo da COP29, Brasil entrega meta criticada. **Exame.** Publicação 13/11/2022. Disponível em: <https://exame.com/esg/prestes-a-se-despedir-da-cop29-brasil-entrega-meta-criticada/>. Acesso: 21 de mar. 2025.

ROCKSTRÖM, John *et al*. Planetary Boundaris: Exploring the safe operating Space for Humanity. **Ecology and Society**, v. 461, 2009.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**: parte geral. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Sustentabilidade, Mudanças Climáticas e Brasil: entendendo o que está acontecendo. **Estratégia Social**. Publicação: 11/5/2021. Disponível em: <https://estrategiasocial.com.br/sustentabilidade-mudancas-climaticas-e-brasil-entendendo-o-que-esta-acontecendo>. Acesso: 25 de mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico:** constituição, Direitos fundamentais e proteção da natureza. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estados Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2015.

SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. Climate Change Litigation in the Global South: Filling in Gaps. *In*: Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, **Transnational Climate Litigation:** the Contribution of the Global South, 2020.

SILVA. José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Túlio Macedo Rosa e; SOUTO MAIOR, Nicole Rabelo. Controle de convencionalidade ambiental (inter)nacional: a superação do *greening* pela Corte Interamericana de Direitos Humanos à luz da Opinião Consultiva n. 23/2017. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ,** Belo Horizonte, ano 17, n. 26, jul./dez. 2019. p. 103-131.

SINGER, Peter**. Ética prática**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

STEFFEN, Will *et al*. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives**. Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences (Royal Society)**, v. 369 (The Antropocene: a new epoch of geological time?), n. 1938, mar. p. 849-853. 2011.

TEMPLE, James. Why we should be far more afraid of climate tipping points. *In*: **MIT Technology Review**. Publicação: 27/11/2019. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/2019/11/27/131817/why-we-should-be-far-more-afraid-of-climate-tipping-points/>. Acesso: 17 de mar. 2025.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34. 2015.

WEDY, Gabriel**. Litígios climáticos:** de acordo com o Direito brasileiro, norte-americano e Alemão. Salvador: JusPodivm, 2019.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO PARA PREVENÇÃO DE DESASTRES: UMA ABORDAGEM NORMATIVA E INSTITUCIONAL SOB A ÓTICA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

URBAN PLANNING INSTRUMENTS FOR DISASTER PREVENTION: A NORMATIVE AND INSTITUTIONAL APPROACH FROM THE PERSPECTIVE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Tarcila Santos Britto Gomes
Promotora de Justiça do Ministério Público de Goiás, exerce a função de Membro Auxiliar da Comissão do Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Coordena o Grupo de Atuação Especial de Meio Ambiente (GAEMA) do Ministério Público de Goiás. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Lisboa, Portugal. Possui especializações em Direito Ambiental, Processo Coletivo e Neurociências Aplicada à Negociação, além de certificação em Negociação pelo Harvard Negotiation Project. Autora do livro "Escassez Hídrica: Instrumentos Jurídicos para a Mitigação do Problema".
E-mail: tarcilagomes@cnmp.mp.br

Leonardo Castro Maia
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, exercendo a função de Coordenador-Geral do Núcleo de Acompanhamento Núcleo de Acompanhamento de Reparações por Desastres (NUCARD). Doutor em Ciências Humanas pela UFSC. Mestre em Gestão Integrada do Território pela UNIVALE. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela UNIDERP. Integrante da Associação Brasileira dos Membros Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Membro do Conselho de Política Estadual do Meio Ambiente (Copam), em Minas Gerais. Membro do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais. Autor do livro "Água e conflitos socioambientais: tratamento no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos".
E-mail: meioambiente@cnmp.mp.br

Recebido em: 23/04/2025 | Aprovado em: 04/08/2025

Resumo: O aumento da frequência e da intensidade dos desastres socioambientais no Brasil evidencia falhas estruturais no planejamento urbano e na gestão de riscos. Este artigo analisa os principais instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro para a prevenção de desastres, com foco em sua aplicação pelos municípios e na atuação do Ministério Público como indutor e fiscalizador de políticas públicas urbanas. Com base na revisão normativa e análise institucional, conclui-se que a efetiva implementação desses instrumentos é essencial para a proteção da vida, da dignidade humana e do meio ambiente urbano.

Palavras-chave: planejamento urbano, gestão de riscos, desastres socioambientais, Ministério Público, prevenção.

Abstract: *The increasing frequency and intensity of socio-environmental disasters in Brazil reveals structural failures in urban planning and risk management. This article analyzes the main legal instruments provided in Brazilian law for disaster prevention, focusing on their implementation by municipalities and the role of the Public Prosecutor's Office as a promoter and supervisor of urban public policies. Based on normative review and institutional analysis, it concludes that the effective use of these tools is essential to protect life, human dignity, and the urban environment.*

Keywords: *urban planning, risk management, socio-environmental disasters, public prosecutor's office, prevention.*

Sumário: Introdução; 1. Marco Normativo e Conceitual; 2. Instrumentos Urbanísticos de Prevenção de Riscos; 3. Soluções baseadas na natureza e planejamento territorial; 4. O papel do Ministério Público na prevenção de desastres urbanos; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os desastres socioambientais têm se intensificado no Brasil, evidenciando os efeitos combinados da urbanização desordenada, das mudanças climáticas e da desigualdade social. Deslizamentos de terra, inundações, colapsos estruturais e outros eventos extremos se repetem com frequência crescente, afetando de forma desproporcional populações vulneráveis e colocando em xeque a capacidade de resposta dos entes públicos. Em grande medida, tais desastres não são naturais, mas consequência direta de omissões estruturais no planejamento e na gestão urbana[1].

Nesse contexto, os instrumentos de planejamento urbano previstos no ordenamento jurídico brasileiro desempenham papel central na

1 UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.** Tradução não oficial. Genebra: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015. Disponível em: <https://drmims.sadc.int/pt/documents/database/quadro-de-sendai-para-reducao-do-risco-de-desastres-2015-2030>.

prevenção de desastres e na promoção de cidades mais resilientes, seguras e sustentáveis[2]. O Plano Diretor Municipal, os planos setoriais de saneamento, habitação, mobilidade e drenagem, entre outros, oferecem diretrizes concretas para a ordenação do uso do solo, a gestão do território e a redução de riscos. Quando corretamente elaborados e implementados, esses instrumentos contribuem para evitar ocupações em áreas de risco, preservar funções ambientais essenciais e garantir o direito à cidade para todos.

Contudo, a eficácia desses instrumentos ainda depende da sua adequada aplicação pelos municípios e do fortalecimento de mecanismos de controle institucional. É nesse ponto que se destaca a atuação do Ministério Público brasileiro, especialmente por meio dos Grupos de Atuação Especial em Meio Ambiente (GAEMAs) e das Promotorias de Justiça com atribuição urbanística e ambiental. Além de fiscal da lei, o Ministério Público tem assumido papel indutor de políticas públicas, articulador institucional e agente de transformação em prol da prevenção de desastres urbanos.

Este artigo tem por objetivo analisar os principais instrumentos de planejamento urbano voltados à prevenção de desastres à luz da legislação vigente, com destaque para o papel do Ministério Público na fiscalização, indução e articulação de sua implementação. A proposta é demonstrar que, mais do que ferramentas técnicas, esses instrumentos constituem garantias concretas de proteção à vida, ao meio ambiente e à dignidade humana.

1. MARCO NORMATIVO E CONCEITUAL

A prevenção de desastres no contexto urbano brasileiro exige a articulação entre diferentes normativos legais e a incorporação de conceitos fundamentais para uma abordagem integrada e orientada pela justiça socioambiental[3]. O ordenamento jurídico nacional dispõe de instrumentos

2 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2024/mudancas-climaticas.pdf>. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: manual prático para atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>.

3 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publica-

relevantes que, se corretamente implementados, podem evitar ou mitigar os efeitos dos desastres, especialmente em áreas urbanas marcadas por vulnerabilidades históricas.

O **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257/2001) constitui o principal marco legal do planejamento urbano no Brasil. Seu artigo 42-A estabelece que os municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos devem, obrigatoriamente, incorporar ao plano diretor mapeamentos dessas áreas e diretrizes específicas para sua ocupação. Essa exigência busca evitar ocupações indevidas, orientar o uso do solo urbano e garantir o desenvolvimento sustentável das cidades, por meio de uma abordagem preventiva.

No mesmo sentido, a **Lei nº 12.608/2012**, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), prevê a atuação articulada dos entes federativos na prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres. A norma orienta a criação de órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil e o desenvolvimento de planos de contingência e implementarem medidas estruturais e não estruturais voltadas à redução de riscos[4]. O artigo 8º da lei destaca a importância da integração entre os planos municipais, estaduais e federal como meio de garantir respostas rápidas e eficazes em situações de emergência.

A **Lei nº 12.651/2012**, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal), também desempenha papel relevante na prevenção de desastres. A manutenção de áreas de preservação permanente (APPs), sobretudo ao longo de cursos d'água, em encostas e topos de morros, contribui para a contenção de enchentes, deslizamentos e erosões. A ocupação irregular dessas áreas, por sua vez, constitui fator

coes/documentos/2024/mudancas-climaticas.pdf>.
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: manual prático para atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>.

4 Lei nº 12.608/2012. Art. 11. O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos:
I - órgão consultivo: CONPDEC;
II - órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema;
III - os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e
IV - órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo.
Parágrafo único. Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

recorrente nos desastres urbanos brasileiros, reforçando a necessidade de sua proteção integral e fiscalização efetiva.

Complementarmente, o **Decreto nº 10.593/2020**, que regulamenta o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), estabelece diretrizes operacionais para a gestão de riscos e desastres no país. O decreto disciplina o funcionamento das ações coordenadas entre União, estados e municípios, com ênfase na prevenção, preparação e resposta aos eventos adversos. Ele reforça a importância da governança territorial e da atuação integrada dos diferentes níveis de governo, alinhando-se às diretrizes internacionais da Estratégia de Sendai para Redução de Riscos de Desastres (2015-2030).

Mais recentemente, a **Lei nº 14.904/2024**, que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, ampliou o escopo normativo voltado à resiliência urbana e à gestão de riscos. A norma orienta os entes federativos a formularem planos que considerem os cenários climáticos futuros, integrando estratégias de mitigação e adaptação com foco em populações vulneráveis. O fortalecimento da capacidade adaptativa das cidades é essencial para lidar com os impactos esperados do aquecimento global, como eventos climáticos extremos, aumento do nível do mar e mudanças nos regimes de precipitação.

No campo conceitual, quatro noções centrais merecem destaque. **Vulnerabilidade** refere-se à suscetibilidade de indivíduos, grupos sociais ou territórios aos impactos adversos de um desastre, sendo influenciada por fatores socioeconômicos, culturais, ambientais e institucionais. **Risco**, por sua vez, resulta da combinação entre a ameaça (perigo natural ou antrópico) e a vulnerabilidade existente, representando a probabilidade de ocorrência de danos. Já a **resiliência urbana** designa a capacidade de uma cidade de absorver, resistir, adaptar-se e recuperar-se de impactos, mantendo ou rapidamente retomando suas funções essenciais. Por fim, o conceito de **justiça ambiental** impõe o dever de assegurar que todos os grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis, tenham acesso equitativo à proteção ambiental, às políticas de prevenção e à informação sobre riscos.

A compreensão e gestão eficaz de desastres urbanos fundamentam-se em conceitos estruturantes trazidos pelo Quadro de Sendai[5] para

5 UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.** Tradução não oficial. Genebra: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_

Redução de Risco de Desastres 2015-2030, documento internacional que oferece arcabouço conceitual robusto para políticas de resiliência territorial. O Quadro reconhece a vulnerabilidade como fenômeno multidimensional resultante da interação complexa entre fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais, destacando que grupos marginalizados, empobrecidos ou socialmente excluídos enfrentam condições de vulnerabilidade acentuada diante de eventos extremos.

Na abordagem do risco, o documento adota perspectiva integradora ao defini-lo como produto da convergência entre ameaças (sejam perigos naturais ou de origem humana), exposição (presença de pessoas e bens em zonas suscetíveis) e vulnerabilidade (condições específicas que amplificam a suscetibilidade aos impactos das ameaças). A exposição é tratada como variável determinante na equação do risco, enfatizando como a localização de populações, infraestruturas críticas e patrimônio em áreas propensas a perigos eleva substancialmente os potenciais danos.

Como contraponto necessário à vulnerabilidade, o Quadro de Sendai destaca a capacidade de resposta e a resiliência, entendidas como atributos que possibilitam às comunidades antecipar impactos, absorver perturbações e reconstruir-se após eventos adversos, frequentemente em condições de maior segurança. Uma das principais contribuições conceituais do documento reside no reconhecimento de que os riscos não são fenômenos puramente naturais, mas construções sociais decorrentes de decisões relacionadas ao desenvolvimento, ao planejamento territorial e aos modelos de governança adotados. Esta perspectiva evidencia a necessidade de compreender profundamente os fatores subjacentes que geram ou intensificam situações de risco como condição essencial para o desenvolvimento de políticas eficazes de redução de desastres.

Esses marcos normativos e conceituais delineiam as bases jurídicas e teóricas sobre as quais se constrói a atuação institucional para prevenir desastres e promover cidades mais justas e seguras. Sua incorporação nos instrumentos de planejamento urbano é um passo necessário para consolidar um modelo de desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo.

63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

2. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE PREVENÇÃO DE RISCOS

A prevenção de desastres no contexto urbano depende da aplicação eficaz de uma série de instrumentos urbanísticos que, quando integrados, orientam a ocupação do solo de maneira segura e sustentável. Tais instrumentos são previstos em diversas normas do ordenamento jurídico brasileiro e devem ser incorporados à prática municipal, especialmente por meio de políticas públicas participativas e fundamentadas em dados técnicos.

2.1. Plano Diretor Municipal

O Plano Diretor é o principal instrumento do planejamento urbano no Brasil, conforme previsto no Estatuto da Cidade, sendo essencial para a prevenção de desastres urbanos, proteção e defesa civil[6]. Ele deve expressar a estratégia de desenvolvimento do município e promover a função social da cidade e da propriedade.

O conteúdo dos planos diretores para municípios com áreas de risco deve ser mais abrangente, em razão das disposições do art. 42-A do Estatuto da Cidade[7], incluindo:

a) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

b) mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

6 BRASIL, L. de F. O Direito Urbanístico na sociedade de risco. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, p. 39-63, 15 jun. 2016, p. 57 a 58; CNMP. **Manual de atuação resolutiva do MP**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2023, p. 49; DE LA SALA, S.; GUARALDO, E. Planos diretores de redução de riscos de desastres: comentários ao art. 42-A do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 75, p. 355-372, jul./set. 2014; RODRIGUES, M. R. DA Resposta À Prevenção: interfaces entre a gestão de risco de desastres e o planejamento urbano. **Geo UERJ,** n. 36, p. e48404-e48404, 14 fev. 2020.

7 ALVES, H. ROSMANINHO; RIBEIRO, J. C. J. A política nacional de proteção e defesa civil e a busca pela sustentabilidade nas áreas vulneráveis dos centros urbanos. **Revista do Direito**, n. 46, p. 63-85, 29 maio 2015; ASSUMPÇÃO, R. F. et al. Possíveis contribuições da integração das políticas públicas brasileiras à redução de desastres. **Saúde em Debate**, v. 41, p. 39-49, jun. 2017; CNMP. **Manual de atuação resolutiva do MP**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2023. p. 49; **DE LA SALA; GUARALDO, E.** Planos diretores de redução de riscos de desastres: comentários ao art. 42-A do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 75, p. 355-372, jul./set. 2014; RODRIGUES, M. R. Da Resposta à Prevenção: interfaces entre a gestão de risco de desastres e o planejamento urbano. **Geo UERJ**, n. 36, p. e48404-e48404, 14 fev. 2020.

c) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

d) medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

e) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido; e

f) identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

Além disto, os planos diretores devem ser compatíveis com os planos de recursos hídricos, considerando a bacia hidrográfica como unidade de análise para a prevenção de desastres relacionados a corpos d'água[8], mais um mecanismo de integração das diversas políticas de ordenamento territorial (art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 12.608/2012).

A ausência de diagnóstico técnico e de estratégias claras no plano diretor compromete a capacidade do município de responder a desastres e, sobretudo, de preveni-los.

2.2. Mapeamento de Áreas de Risco: Base Estratégica para a Prevenção de Desastres

O planejamento urbano preventivo encontra no mapeamento detalhado de áreas de risco seu alicerce técnico fundamental. A identificação e a delimitação precisas de territórios vulneráveis a eventos como inundações, deslizamentos e colapsos estruturais constituem etapa imprescindível para a gestão territorial resiliente. Estes mapeamentos devem ser elaborados por meio de estudos geotécnicos e hidrológicos rigorosos e atualizados, preferencialmente em regime de cooperação

8 CJF. **I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais**: enunciados aprovações. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2024. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/IJornadaJurPrevGerencCrisesAmbientais11.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025; MAIA, L. C. **Água e conflitos socioambientais: tratamento no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. São Paulo, SP: Editora Dialética, 2023. p. 139; CNMP. **Manual de atuação resolutiva do MP**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2023. p. 49; RODRIGUES, M. R. Da Resposta à Prevenção: interfaces entre a gestão de risco de desastres e o planejamento urbano. **Geo UERJ**, n. 36, p. e48404-e48404, 14 fev. 2020.

técnica com órgãos especializados das esferas estadual e federal, como o CEMADEN (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais), o Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e as unidades de Defesa Civil. A legitimidade desses instrumentos técnicos é substancialmente fortalecida pela incorporação de processos participativos que envolvam as comunidades locais na validação dos diagnósticos, assegurando maior efetividade na implementação de eventuais medidas restritivas ou programas de relocação.

Complementarmente, o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas de Risco, estabelecido pelo Decreto Federal nº 10.692/2021, representa importante avanço institucional ao sistematizar informações sobre municípios com territórios suscetíveis a desastres de origem geológica ou hidrológica, fornecendo base estruturada para a formulação de políticas públicas preventivas e programas de apoio técnico. A inscrição nesse cadastro configura-se como condicionante para acesso a determinadas linhas de financiamento e suporte técnico federal, funcionando como mecanismo indutor para que as administrações municipais desenvolvam diagnósticos territoriais consistentes e implementem planos preventivos adequados às suas realidades específicas. Esse arranjo institucional fortalece a integração federativa nas ações de prevenção e consolida bases técnicas para o planejamento urbano orientado à resiliência territorial.

Mas a inscrição do município no cadastro não é condição para a identificação de áreas de risco, seu mapeamento e a adoção de medidas de prevenção de desastres.

De fato, embora a leitura isolada do art. 42-A do Estatuto da Cidade possa dar a entender que somente os municípios inscritos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos estejam obrigados a mapear as áreas com riscos de desastres, é de se considerar que a Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e introduziu o art. 42-A no Estatuto da Cidade, também estabeleceu um dever geral dos municípios na identificação e mapeamento das áreas de risco de desastres (art. 8º, IV, da Lei nº 12.608/2012). Neste sentido, o Enunciado 57 da Jornada

Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais do Conselho da Justiça Federal preconiza que:

> Enunciado 57: A identificação e o mapeamento de áreas de risco de desastres, assim como a adoção de medidas visando à sua prevenção, constituem obrigações dos municípios, que não estão condicionadas à sua prévia inscrição em qualquer cadastro.
>
> Justificativa: Conforme o art. 8º, IV, da Lei n. 12.608/2012, compete aos municípios identificar e mapear as áreas de risco de desastres. A prévia inscrição no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos não deve ser considerada uma condição para que os municípios realizem essa identificação e mapeamento. O referido cadastro possui natureza meramente declaratória. A adoção das providências relacionadas à prevenção de desastres decorre da existência das áreas de risco e não deve depender da inscrição prévia dos municípios no referido cadastro. A legislação estabelece que a incerteza quanto ao risco de desastre não constitui óbice para a adoção de medidas preventivas e mitigadoras (art. 2º, §2º, da Lei n. 12.608/2012), reforçando a obrigação dos municípios de identificar e mapear áreas de risco, independentemente da inscrição no cadastro e, a partir da constatação da sua existência, elaborar plano de contingência de proteção e defesa civil, cartas geotécnicas de aptidão à urbanização, cadastro de populações vulneráveis, entre outras, contribuindo para a segurança da população e a prevenção de desastres.[9]

Ou seja, a inscrição de um município no cadastro nacional de municípios em situação de risco não constitui a situação de risco, pré-existente, tampouco a obrigação ou a necessidade de adoção de medidas de proteção e defesa civil por esses entes[10]. A ordem temporal lógica entre a identificação e mapeamento das áreas de risco e a inscrição do município no cadastro dos municípios referido no Estatuto da Cidade é justamente esta: de prévia identificação das áreas e posterior inscrição no cadastro.

9 CJF. **I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais**: enunciados aprovações. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2024. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/IJornadaJurPrevGerencCrisesAmbientais11.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025. p. 45.

10 A exemplo do que sucede com o instituto do tombamento e do seu cancelamento, "atos meramente declaratórios do valor histórico e cultural inerente ao próprio bem, devendo ser decretado, quando reveladas tais características" (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0123.17.001730-5/003, Relator(a): Des.(a) Wilson Benevides, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/09/2022, publicação da súmula em 05/09/2022).

Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que:

> Obrigação de fazer. Poder Público. Elaboração de diagnóstico socioambiental. Identificação de áreas de risco e espaços territoriais especialmente protegidos. Ingerência indevida do Poder Judiciário no âmbito da discricionariedade administrativa. Inexistência. Dever de tutela do meio ambiente e da população em situação de vulnerabilidade ambiental. (REsp 1.993.143-SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 6/8/2024).

2.3. Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil

O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil é um instrumento de planejamento essencial para a gestão de riscos e desastres nos municípios.

Os planos devem ser confeccionados em consonância com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)[11], instituída pela Lei nº 12.608/2012, e devem conter, no mínimo:

a) indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação;

b) definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento, com especial atenção dos radioamadores;

c) organização dos exercícios simulados, a serem realizados com a participação da população;

d) organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo-se a localização das rotas de deslocamento e dos pontos seguros no momento do desastre, bem como dos pontos de abrigo após a ocorrência de desastre;

e) definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre;

11 FERRARI, F. J.; NETTO, A. E. DE S.; NETTO, J. L. DE S. Por uma abordagem multidimensional do direito dos desastres frente aos impactos das mudanças climáticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, v. 33, n. 1, p. 115-130, 2023. p. 120.

f) cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;

g) localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.

A elaboração dos Planos de Contingência deve observar o princípio da participação social em todas as suas etapas (art. 3º-A, §7º, da Lei nº 12.340/2010).

A Lei nº 12.340/2010 também prevê que o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil seja elaborado no prazo de um ano e seja submetido à avaliação e prestação de contas anual, por meio de audiência pública, com ampla divulgação.

Os planos devem ser integrados com outros instrumentos de planejamento, como os Planos Diretores Municipais e os Planos de Bacia Hidrográfica[12], com o objetivo de estabelecer ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Outro aspecto importantíssimo: a elaboração dos planos deve levar em consideração as lições aprendidas com eventos anteriores.

2.4. Planos Setoriais Integrados: Instrumentos Estratégicos para a Resiliência Urbana

A prevenção eficaz de desastres urbanos transcende o escopo do Plano Diretor, demandando uma articulação harmônica entre diversos instrumentos de planejamento setorial. Essa integração constitui um pilar fundamental para o desenvolvimento de cidades resilientes e seguras:

Plano de Saneamento Básico e Drenagem Urbana

Este instrumento estabelece diretrizes técnicas e operacionais para sistemas robustos de escoamento pluvial e manejo sustentável das águas urbanas. Incorpora soluções baseadas na natureza, como jardins de chuva e pavimentos permeáveis, além de infraestruturas

12 CARVALHO, D. W. DE. Os planos diretores de bacia hidrográfica e a irradiação de efeitos sobre instrumentos de ordenação territorial / Watershed master plans and their irradiation effects at territorial ordering instruments. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1310-1343, 28 nov. 2016.

convencionais dimensionadas para eventos climáticos extremos, mitigando significativamente o risco de alagamentos e inundações em áreas urbanizadas. O Plano Municipal de Saneamento deve contemplar, entre seus objetivos estratégicos, medidas específicas para o aproveitamento de águas pluviais, sistemas de reúso de efluentes tratados, programas estruturados de redução de perdas na rede de distribuição e campanhas permanentes de conscientização para o uso racional da água.

Nesse contexto, destaca-se a importância da atuação fiscalizadora do Ministério Público quanto ao cumprimento dos dispositivos da Política Nacional de Saneamento Básico, notadamente o Art. 2º, inciso XIII, que estabelece como princípio fundamental a "redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva", bem como o Art. 10-A, inciso I, que exige expressamente, sob pena de nulidade contratual, a inclusão de "metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva" nos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento.

Plano de Habitação de Interesse Social

Para além de seu objetivo primordial de democratizar o acesso à moradia digna, este plano assume função fundamental na segurança territorial. Estabelece parâmetros rigorosos de implantação habitacional que impedem a ocupação de áreas geologicamente instáveis ou sujeitas a inundações e prevê programas de reassentamento para populações em zonas de alto risco, garantindo alternativas habitacionais seguras e acessíveis.

Plano de Mobilidade Urbana

Contempla o planejamento estratégico de sistemas viários resilientes, com rotas de evacuação claramente definidas e redundância de acessos em áreas críticas. Assegura a acessibilidade universal aos equipamentos públicos essenciais durante crises e emergências, com particular atenção às necessidades de mobilidade de grupos vulneráveis.

Plano Municipal de Saúde

Estrutura a capacidade de resposta do sistema de saúde frente a desastres, com protocolos específicos para diferentes cenários de emergência. Contempla a distribuição territorial estratégica de equipamentos de saúde, sistemas de alerta epidemiológico e estratégias de proteção sanitária em contextos de crise, incluindo o enfrentamento de surtos de doenças potencializados por eventos extremos.

Plano de Assistência Social

Estabelece mecanismos de proteção social especialmente voltados para populações em situação de vulnerabilidade socioambiental. Prevê estruturas de acolhimento temporário, protocolos de atendimento psicossocial a vítimas de desastres e estratégias de reconstrução do tecido social em comunidades afetadas, com especial atenção às necessidades diferenciadas de crianças, idosos e pessoas com deficiência.

A integração sistêmica desses planos setoriais com o Plano Diretor materializa o princípio da gestão democrática da cidade, conferindo maior efetividade às políticas públicas de prevenção de desastres e consolidando a resiliência urbana como dimensão transversal do planejamento territorial.

2.5. Carta geotécnica de aptidão à urbanização

As cartas geotécnicas de aptidão à urbanização são um importante instrumento de planejamento urbano. Elas visam a fornecer uma base para que projetos de parcelamento do solo incorporem diretrizes voltadas para

a prevenção de deslizamentos de encostas, enxurradas, corridas de massa, inundações e processos hidrológicos e geológicos correlatos[13], fornecendo subsídios para que o Plano Diretor Municipal e os novos projetos de parcelamento do solo incorporem diretrizes voltadas para a prevenção de desastres naturais, especialmente aqueles associados a deslizamentos de encostas. Elas são entendidas como documentos estratégicos para o crescimento planejado da ocupação adequada do meio físico.

A cartografia geotécnica

> sintetiza e expressa o resultado dos trabalhos de mapeamento e levantamento geológico aplicados originalmente ao planejamento e gestão territorial, urbana e rural, em suas variadas formas e tipos desenvolvidos ao longo do tempo: cartas de suscetibilidade a processos, cartas de risco, cartas de atributos ou parâmetros do meio físico, entre outras[14].

As cartas geotécnicas sintetizam e expressam os resultados de mapeamentos e levantamentos geológicos aplicados ao planejamento e gestão territorial, auxiliando na definição de diretrizes para a aprovação de novos parcelamentos do solo pela municipalidade, certificando que os novos bairros sejam projetados de maneira a minimizar os riscos e as vulnerabilidades que possam se converter em desastres.

Assim, nos municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de loteamento ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização (§2º do art. 12 da Lei nº 6.766/1979). Adicionalmente, é vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada (§3º do art. 12 da Lei nº 6.766/1979). A aprovação dos projetos de parcelamento do solo urbano nesses municípios estará vinculada ao cumprimento dos requisitos da carta geotécnica de aptidão à urbanização, sendo proibida a aprovação em áreas de risco definidas na lei como não edificáveis.

13 CJF**. I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais**: enunciados aprovações. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2024. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/IJornadaJurPrevGerencCrisesAmbientais11.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025. p. 142.

14 BITAR, O. Y. **Meio ambiente e geologia**. São Paulo: Senac, 2004. p. 45.

As cartas geotécnicas de aptidão à urbanização devem ser entendidas como uma parte fundamental de uma abordagem integrada dos diagnósticos dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo das áreas destinadas à expansão urbana, onde as análises devem ser executadas em escala de detalhe e com suporte de dados quantitativos sempre que possível.

Em suma, as cartas geotécnicas de aptidão à urbanização são instrumentos cruciais para o planejamento urbano seguro, especialmente em áreas vulneráveis a desastres, fornecendo diretrizes técnicas para o uso e ocupação do solo e subsidiando a tomada de decisões nos processos de parcelamento e expansão urbana.

3. SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

A prevenção de desastres nas cidades exige não apenas instrumentos normativos eficazes, mas também a adoção de estratégias urbanas integradas, capazes de dialogar com a dinâmica ecológica dos territórios. Nesse sentido, ganham relevância crescente as Soluções Baseadas na Natureza (SbN), conceito amplamente promovido por organismos internacionais, como a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), e recentemente consagrado na legislação brasileira pela Lei nº 14.904/2024, que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima.

Essa lei representa um marco na política climática nacional ao explicitar que os planos de adaptação devem incorporar soluções que utilizem os próprios processos ecológicos e a infraestrutura natural para aumentar a resiliência urbana e reduzir vulnerabilidades. Conforme disposto em seu texto, as SbN passam a ser diretriz obrigatória, orientando os entes federativos a adotarem estratégias que combinem proteção ambiental e eficiência econômica com foco na mitigação dos impactos climáticos, especialmente em áreas urbanas.

As SbN compreendem ações que utilizam, restauram ou imitam os processos ecológicos naturais para enfrentar desafios sociais, como as

inundações urbanas, deslizamentos de encostas, ondas de calor e escassez hídrica. Segundo Cohen-Shacham et al.[15], trata-se de intervenções inspiradas na natureza, eficazes, eficientes em termos de custo e simultaneamente capazes de gerar benefícios ambientais, sociais e econômicos. No contexto urbano brasileiro, isso inclui desde a manutenção de áreas de preservação permanente (APPs) até a criação de parques lineares em zonas de inundação natural, jardins de chuva, pavimentação permeável e telhados verdes.

De fato, ecossistemas saudáveis têm a capacidade de amortecer e reduzir a intensidade dos impactos dos desastres naturais, aumentando a resiliência das comunidades. Florestas, por exemplo, podem atuar como barreiras naturais, diminuindo a velocidade do vento e reduzindo o risco de danos causados por tempestades. As SbN ainda apresentam outros benefícios à coletividade, incluindo melhoria da qualidade de vida, saúde, bem-estar, segurança hídrica e alimentar, combate à degradação ambiental e à perda da biodiversidade.

Segundo o Catálogo Brasileiro de Soluções Baseadas na Natureza, uma das classificações mais utilizadas para categorizar as SbN foi cunhada por Eggermont:

> Tipo 1 – consiste na mínima intervenção nos ecossistemas, com o objetivo de manter ou melhorar a entrega de uma gama de serviços a partir desses ecossistemas preservados. Entre essas SbN, estariam as Unidades de Conservação, a Reserva da Biosfera, as Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, os Ambientes costeiros-marinhos conservados, entre outros.
>
> Tipo 2 – ecossistemas existentes modificados ou recuperados para oferecer melhor os serviços selecionados. Neste tipo poderiam ser consideradas todas as práticas e técnicas de gestão com modificação ou recuperação dos ecossistemas, a exemplo da restauração de nascentes e mananciais, restauração florestal, restauração de manguezais, técnicas de manejo e práticas sustentáveis de produção agropecuária, sistemas agroflorestais, estratégias de Pagamento por Serviços Ambientais etc.
>
> Tipo 3 – novos ecossistemas criados ou construídos, por meio de, por exemplo, telhados verdes, biovaletas, entre

15 Cohen-Shacham, E., Walters, G., Janzen, C. and Maginnis, S. (eds.) (2016). **Nature-based Solutions to address global societal challenges**. Gland, Switzerland: IUCN. xiii + 97pp. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-036.pdf>.

> outras estruturas. Nesta última modalidade, estariam os telhados verdes, pomares e hortas em terraços, paredes verdes, jardins verticais, rotas verdes para ciclistas e pedestres, passagens de fauna e viadutos ecológicos, corredores verdes ou ecológicos, praças verdes, florestas de bairro, hortas comunitárias, jardins polinizadores, pomares urbanos, jardins de chuva, biovaletas, alagados construídos, ilhas filtrantes flutuantes, parques lineares ao longo de cursos d'água, renaturalização e descanalização de cursos d'água, revitalização de rios, córregos e lagoas, entre outras[16].

Essas soluções se alinham também à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), que prevê a adoção de medidas estruturais e não estruturais para a redução de riscos de desastres. Também são compatíveis com o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), ao reconhecerem a importância das funções ecológicas das APPs, sobretudo em áreas urbanas consolidadas.

No plano internacional, a Estratégia de Sendai para Redução de Riscos de Desastres[17], adotada pelas Nações Unidas, destaca expressamente o papel dos ecossistemas e das abordagens baseadas na natureza como componentes fundamentais das políticas de prevenção. O Brasil, como signatário, compromete-se a promover a integração entre a proteção ambiental e o planejamento urbano como forma de salvaguardar vidas humanas e reduzir danos socioeconômicos.

Paralelamente às SbN, o planejamento territorial integrado emerge como eixo essencial para a prevenção de desastres. Esse tipo de abordagem busca a articulação entre diferentes políticas públicas — como habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente — com base na lógica da gestão de riscos e na justiça socioambiental. A ausência de uma leitura integrada do território é uma das causas estruturais das vulnerabilidades urbanas no Brasil, especialmente nas periferias que concentram ocupações irregulares em áreas de risco.

16 CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Catálogo Brasileiro de Soluções Baseadas na Natureza**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2022.

17 UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Tradução não oficial. Genebra: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

Instrumentos como o zoneamento urbano e ambiental, o macrozoneamento previsto nos planos diretores e os planos de bacia hidrográfica constituem exemplos concretos de como o território pode ser gerido de forma a compatibilizar usos urbanos e conservação ambiental. Tais ferramentas permitem restringir ocupações em áreas ecologicamente sensíveis, direcionar investimentos em infraestrutura verde e garantir a resiliência das cidades frente a eventos extremos.

O Decreto Federal nº 10.593/2020, que regulamenta o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), também recomenda a integração de políticas setoriais e o uso de dados científicos e tecnológicos na formulação de estratégias de prevenção. Nesse contexto, ferramentas como geoprocessamento, sensoriamento remoto e bases de dados integradas (como o Cadastro Ambiental Rural – SICAR, o MapBiomas e o CEMADEN) são indispensáveis para subsidiar decisões baseadas em evidências.

A literatura especializada reforça essa visão. Para Maricato[18], a prevenção de desastres depende da articulação entre conhecimento técnico, ação estatal coordenada e participação social, com ênfase no direito à cidade e à moradia segura. Da mesma forma, a distribuição desigual dos riscos ambientais configura uma dimensão da injustiça ambiental, sendo fundamental que as políticas urbanas levem em conta não apenas os fatores naturais, mas também os determinantes sociais da vulnerabilidade.

Assim, tanto as SbN quanto o planejamento territorial integrado representam não apenas estratégias técnicas, mas também expressões do compromisso constitucional com a função social da cidade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana.

4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PREVENÇÃO DE DESASTRES URBANOS

O Ministério Público brasileiro, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127 da Constituição

18 MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

Federal), tem o dever de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre essas atribuições, destaca-se seu papel na promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e na indução de políticas públicas que assegurem cidades mais seguras, resilientes e justas.

A atuação do Ministério Público na prevenção de desastres urbanos transcende o papel clássico de fiscal da lei e ganha contornos estratégicos no campo da defesa coletiva dos direitos fundamentais, particularmente os direitos à moradia, à cidade, à saúde e ao meio ambiente. Nesse sentido, a Resolução nº 237/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) recomenda a adoção de uma atuação resolutiva e articulada na área ambiental, com ênfase na cooperação institucional, na escuta qualificada das comunidades e no uso de dados e evidências para orientar decisões.

Uma das frentes mais importantes dessa atuação é o acompanhamento da elaboração, revisão e implementação dos Planos Diretores Municipais, assegurando que sejam compatíveis com os dispositivos legais, especialmente o artigo 42-A do Estatuto da Cidade. A ausência de diagnósticos adequados e de diretrizes específicas nos planos diretores configura não apenas omissão administrativa, mas uma violação dos direitos fundamentais dos cidadãos que vivem em áreas de risco.

Além disso, o Ministério Público tem atuado de forma proativa na fiscalização da destinação e ocupação do solo urbano, exigindo que os municípios realizem o mapeamento de áreas de risco, promovam o reassentamento de famílias em locais seguros e incluam tais demandas nos seus planos de habitação, saneamento e mobilidade urbana. Essa atuação pode ocorrer por meio da expedição de recomendações, da celebração de termos de ajustamento de conduta (TACs) ou pela propositura de ações civis públicas[19].

Nesse contexto, destaca-se a importância da atuação fiscalizadora do Ministério Público quanto ao cumprimento dos dispositivos da Política Nacional de Saneamento Básico, notadamente o Art. 2º, inciso XIII, que

19 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2024/mudancas-climaticas.pdf>. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: manual prático para atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>.

estabelece como princípio fundamental a "redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva", bem como o Art. 10-A, inciso I, que exige expressamente, sob pena de nulidade contratual, a inclusão de "metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva" nos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento.

Outro campo relevante é o monitoramento da efetividade dos instrumentos de planejamento territorial, como o zoneamento urbano e o macrozoneamento ambiental. Em muitos casos, tais instrumentos existem formalmente, mas são ignorados em decisões administrativas locais que autorizam parcelamentos do solo, construções ou licenciamentos ambientais em desacordo com a legislação e os estudos técnicos. O controle difuso exercido pelo Ministério Público, neste ponto, revela-se fundamental para garantir a coerência entre planejamento e execução.

A atuação também se amplia para a esfera da articulação institucional, em que o Ministério Público atua como catalisador de cooperação entre órgãos municipais, estaduais e federais, como a Defesa Civil, o IBGE, o CEMADEN e universidades públicas. Iniciativas como os Grupos de Atuação Especial em Meio Ambiente (GAEMA) e as Comissões Ambientais dos Ministérios Públicos Estaduais têm sido essenciais para organizar essa atuação temática, com base territorial e com capacitação técnica adequada.

Do ponto de vista normativo, o artigo 225 da Constituição Federal impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Já o artigo 129, inciso III, da mesma Carta atribui ao Ministério Público a legitimidade para a propositura de ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Essa função encontra fundamento complementar na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e na Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

A atuação do Ministério Público, quando voltada à prevenção de desastres urbanos[20], expressa também o compromisso com os princípios da justiça ambiental e da dignidade humana, ao assegurar que comunidades historicamente marginalizadas tenham acesso à informação, à proteção e à reparação de riscos ambientais a que estão expostas. O enfrentamento dos desastres requer uma mudança de postura institucional que reconheça a distribuição desigual dos riscos e promova o direito à cidade como direito de todos.

Em síntese, o Ministério Público ocupa posição estratégica na construção de cidades mais preparadas para lidar com os desafios socioambientais do presente e do futuro. Sua atuação, simultaneamente jurídica e política, contribui para a efetivação dos instrumentos de planejamento urbano, para o fortalecimento da governança territorial e para a afirmação do meio ambiente urbano como direito fundamental.

CONCLUSÃO

A recorrência e a intensificação dos desastres urbanos no Brasil escancaram não apenas a vulnerabilidade física dos territórios, mas, sobretudo, os déficits históricos de planejamento, gestão e justiça socioambiental. Inundações, deslizamentos e colapsos estruturais deixam de ser eventos pontuais para se tornarem expressão de um modelo de urbanização excludente, marcado pela desigualdade no acesso à infraestrutura, à moradia adequada e à proteção estatal.

Neste artigo, buscou-se demonstrar que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos robustos de planejamento urbano voltados à prevenção de desastres, com destaque para o plano diretor municipal, os planos setoriais integrados e os instrumentos de zoneamento e mapeamento de riscos. Tais instrumentos, quando efetivamente implementados, orientam o uso do solo urbano de forma a evitar ocupações

20 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2024/mudancas-climaticas.pdf>. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas:** manual prático para atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>.

em áreas suscetíveis, preservar funções ambientais estratégicas e garantir cidades mais seguras e resilientes.

Entretanto, a eficácia desses instrumentos depende não apenas da vontade política dos gestores locais, mas também da atuação vigilante de instituições comprometidas com a defesa dos direitos fundamentais. O Ministério Público, nesse contexto, revela-se ator essencial para a consolidação de uma cultura de prevenção de desastres no país. Sua atuação pode e deve articular fiscalização, indução de políticas públicas e cooperação institucional, com base em evidências técnicas e participação social qualificada. Destaca-se, especialmente, a importância da atuação fiscalizadora do Ministério Público quanto à elaboração do planejamento municipal, à identificação de áreas de risco, ao fortalecimento das defesas civis e ao cumprimento dos dispositivos da Política Nacional de Saneamento Básico, notadamente o Art. 2º, inciso XIII, que estabelece como princípio fundamental o aproveitamento de águas de chuva e o reuso das águas, bem como o Art. 10-A, inciso I, que exige expressamente, sob pena de nulidade contratual, a inclusão de "metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva" nos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento.

Por fim, é preciso reconhecer que enfrentar os desastres urbanos exige uma mudança de paradigma: da resposta emergencial à antecipação estratégica; da negligência à responsabilidade; da invisibilização à justiça ambiental. O planejamento urbano, quando comprometido com esses princípios, transforma-se em ferramenta de proteção da vida e da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

ALVES, H. ROSMANINHO; RIBEIRO, J. C. J. A política nacional de proteção e defesa civil e a busca pela sustentabilidade nas áreas vulneráveis dos centros urbanos. **Revista do Direito**, n. 46, p. 63-85, 29 maio 2015.

ASSUMPÇÃO, R. F. et al. Possíveis contribuições da integração das políticas públicas brasileiras à redução de desastres. **Saúde em Debate**, v. 41, p. 39-49, jun. 2017;

BARRETO, Paulo; RIBEIRO, Mariana. Ministério Público e planejamento urbano: atuação na revisão dos planos diretores. **Revista do Ministério Público do Paraná**, Curitiba, v. 40, p. 33-58, 2023.

BITAR, O. Y. **Meio ambiente e geologia**. São Paulo: Senac, 2004. p. 45.

BRASIL, L. DE F. O Direito Urbanístico na sociedade de risco. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, p. 39-63, 15 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.692, de 29 de abril de 2021. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis a Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas e Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 30 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de março de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima e altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 fev. 1993.

CARVALHO, D. W. de. Os planos diretores de bacia hidrográfica e a irradiação de efeitos sobre instrumentos de ordenação territorial / Watershed master plans and their irradiation effects at territorial ordering instruments. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1310-1343, 28 nov. 2016.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Catálogo Brasileiro de Soluções Baseadas na Natureza**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2022.

CJF. **I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais:** enunciados aprovações. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2024. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/IJornadaJurPrevGerencCrisesAmbientais11.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

COHEN-SHACHAM, E.; WALTERS, G.; JANZEN, C.; MAGINNIS, S. (Ed.). **Nature-based Solutions to address global societal challenges**. Gland: IUCN, 2016. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-036.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: aspectos doutrinários. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2024/mudancas-climaticas.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Desastres socioambientais e mudanças climáticas**: manual prático para atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 237, de 13 de abril de 2021**. Recomenda aos membros do Ministério Público brasileiro a adoção de atuação resolutiva na área ambiental. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-normativos/resolucoes/237-de-13-de-abril-de-2021>. Acesso em: 2 abr. 2025.

DE LA SALA, S.; GUARALDO, E. Planos diretores de redução de riscos de desastres: comentários ao art. 42-A do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 75, p. 355-372, jul./set. 2014.

FERRARI, F. J.; NETTO, A. E. DE S.; NETTO, J. L. DE S. Por uma abordagem multidimensional do direito dos desastres frente aos impactos das mudanças climáticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, v. 33, n. 1, p. 115-130, 2023.

MAIA, L. C. **Água e conflitos socioambientais:** tratamento no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. São Paulo, SP: Editora Dialética, 2023.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

RODRIGUES, M. R. Da Resposta à Prevenção: interfaces entre a gestão de risco de desastres e o planejamento urbano. **Geo UERJ**, n. 36, p. e48404-e48404, 14 fev. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Tradução não oficial. Genebra: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

THE ACCESS TO DRINKING WATER AS A COROLLARY OF THE PRINCIPLE OF HUMAN DIGNITY

Lavínia Silveira de Mendonça Fragoso
Mestra em Direito e Ciência Jurídica - Especialidade de Ciências Jurídico-Ambientais pela Universidade de Lisboa – Portugal. Especialização em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Especialização em Direito Processual pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Especialização em Direito Tributário pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas. Membra colaboradora da Comissão do Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público.
E-mail: lavinia.fragoso@mpal.mp.br

Maria Clara Fragoso de Mendonça
Acadêmica de Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.
E-mail: clarinhamendonca@hotmail.com

Recebido em: 26/04/2025 | Aprovado em: 31/07/2025

Resumo: O artigo examina o acesso à água potável como expressão do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, destacando sua essencialidade para a vida e condição indispensável à fruição de outros direitos fundamentais. Analisa-se a água como bem ambiental insubstituível e sua indisponibilidade como violação à igual dignidade e à integridade do ser humano. Discutem-se as obrigações estatais e a limitação da "reserva do possível", reforçando a responsabilidade do Estado na efetivação desse direito. Por fim, enfatiza-se a atuação resolutiva do Ministério Público na promoção do acesso universal à água potável.

Palavras-chave: Água potável; Dignidade humana; Direitos fundamentais; Justiça hídrica; Dever estatal.

Abstract: *This article examines access to drinking water as an expression of the Principle of Human Dignity, highlighting its essential role for life and its indispensability to the enjoyment of other fundamental rights. Water is analyzed as an irreplaceable environmental asset, and its unavailability is seen as a violation*

of equal dignity and human integrity. The text discusses state obligations and the limitations of the "reserve of the possible," reinforcing the State's responsibility to realize this right. Finally, the article emphasizes the proactive role of the Public Prosecutor's Office in promoting universal access to potable water.

Keywords: *Drinking water; Human dignity; Fundamental rights; Water justice. State duty.*

Sumário: Introdução; 1. O acesso à água potável à luz da dignidade da pessoa humana; 2. Violações ao princípio da dignidade da pessoa humana no acesso à água potável; 3. Os deveres estatais relativos ao direito fundamental de acesso à água potável; 4. Da atuação do Ministério Público na defesa da observância do princípio da dignidade da pessoa humana quanto ao acesso universal à água potável; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O direito à água potável, embora de natureza basilar, ainda representa um desafio concreto para milhões de pessoas ao redor do mundo. A escassez de acesso a esse recurso essencial transcende questões ambientais e sanitárias, alcançando dimensões éticas, jurídicas e políticas. Nesse contexto, torna-se indispensável reconhecer que o fornecimento universal de água potável está diretamente ligado à promoção da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental que estrutura os ordenamentos jurídicos democráticos e orienta a interpretação e aplicação dos direitos fundamentais.

A água, enquanto bem ambiental insubstituível, revela-se como requisito indispensável à fruição de outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à moradia e à alimentação adequada. Negar esse recurso a uma parcela da população significa, portanto, negar-lhe a própria condição de existência digna. A questão não se limita à sua disponibilidade física, mas envolve a garantia de acesso em quantidade suficiente, com qualidade apropriada e de forma equitativa.

O presente artigo propõe-se a analisar o acesso à água potável sob a ótica da dignidade da pessoa humana, evidenciando que a indisponibilidade hídrica configura grave violação a esse princípio. Serão abordadas as obrigações estatais para assegurar esse direito, as limitações da cláusula da reserva do possível nesse contexto, bem como a atuação do Ministério Público na promoção do acesso universal à água potável. Com

isso, objetiva-se reafirmar que a efetivação do direito à água não é apenas uma política pública desejável, mas um imperativo jurídico e moral.

1. O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL À LUZ DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

1.1. Breves notas sobre o surgimento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e sua posição no cenário jurídico atual

Diante de tantas barbáries cometidas contra a humanidade durante a Segunda Guerra Mundial com a prática de genocídios, discriminações raciais, torturas, extermínios em massa, abusos sexuais, entre outros crimes cruéis, aflorou-se a percepção de que as pessoas são vulneráveis, sobretudo diante do próprio Estado, o qual foi capaz de cometer as maiores atrocidades, de maneira que restava imperativa e inadiável a discussão sobre a efetiva proteção aos indivíduos de forma universal e absoluta.

Foi no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial que as nações vitoriosas no conflito começaram a inserir em seus discursos políticos a ideia da dignidade da pessoa humana como um objetivo a ser perseguido tanto em nível nacional como internacional, assumindo contornos de uma meta política. Em seguida, a promoção da dignidade migrou do campo político, como tarefa dos Poderes Legislativo e Executivo para a seara jurídica, passando a ser consagrada tanto em documentos e tratados internacionais como formalizada nas Constituições[1].

Foi assim que a Constituição da Alemanha Ocidental do pós-guerra, após a terrível dominação nazista, estampou em seu artigo inicial que "a dignidade da pessoa humana é inatingível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público"[2].

O papel do Direito passou a ser repensado no sentido de servir como instrumento eficaz de proteção do ser humano, repelindo qualquer tipo de

1 BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo:** a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 61 e p. 62.

2 SANTOS, Enoque Ribeiro dos. "Direitos Humanos e Meio Ambiente do Trabalho. Título executivo constitucional. Tutela jurisdicional." *In:* **Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social**, São Paulo, v.1, n.1, p. 29-67, jan/jun. 2006, p. 35.

violação de sua dignidade. Dessa forma, inicia-se na esfera internacional um movimento de proteção à humanidade, por inúmeras iniciativas, entre elas a criação das Nações Unidas através Carta da ONU[3], em 1945, cujo preâmbulo já enunciava expressamente o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana:

> Nós, os povos das Nações Unidas, decididos: A preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas.

Em 1948 foi produzida a Declaração Universal dos Direitos Humanos[4], cujo primeiro artigo estipula que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Tal documento reveste-se de extrema importância pois demonstra o consenso entre os Estados quanto ao valor da dignidade da pessoa humana.

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana foi desenvolvendo-se ao longo do tempo e ocupando papel de destaque no Direito Constitucional. As nações incorporaram o princípio da dignidade da pessoa humana como valor absoluto e princípio norteador que deve imperar tanto no Direito Internacional como no âmbito interno, de maneira que, no Estado de Direito, assente na dignidade, a primazia passou a ser do indivíduo em detrimento do Estado, o qual deve reconhecer os direitos fundamentais de cada um de seus jurisdicionados.

Os valores passaram a ser inseridos nos ordenamentos jurídicos, ocupando o topo da hierarquia das normas, sobressaindo-se o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. O Estado passa agora a considerar cada indivíduo por si só, com seu valor próprio, inerente à natureza humana, decorrente da dignidade única existente em cada cidadão[5].

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_das_nacoes_unidas.pdf>.

4 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

5 BECHARA, G.N; RODRIGUES, H.W; GRUBBA, L.S. "A Dignidade Humana como Limite ao Poder Constituinte Originário." *In*: MIRANDA, Jorge (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARVALHO, Nathalie de Paula; CARMO, Valter Moura do (Org.) **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, v.3, Tomo II, p. 289-312, 2015. (Citação da p. 290).

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana foi reconhecido e consagrado em escala planetária, havendo uma anuência formal pela maior parte dos Estados, tanto em nível constitucional como infraconstitucional, consuetudinário ou também por meio de tratados e convenções internacionais[6]. Tal princípio constitui-se num ponto de convergência da legislação de inúmeros países como um valor supremo e universalmente aceito, atualmente inserido expressamente nas mais diversas Constituições e amplamente aplicado, ocupando posição nuclear no que concerne à interpretação dos direitos fundamentais.

1.2. A água como elemento indispensável à manutenção da vida

Água é vida. Frase simples, mas imbuída de imenso significado. Não se pode descurar de que sem ela resta impossível a sobrevivência de todos os seres que habitam no globo terrestre. Ela integra a composição corporal das espécies, e de sua presença depende a existência de vida no universo, revestindo-se de valia imensurável.

A doutrina é unânime em reconhecer o valor supremo da água pois trata-se de um recurso diretamente atrelado à vida, já que faz parte dos organismos de todos os seres vivos e desempenha funções biológicas e químicas essenciais, sendo considerada como elemento constitutivo da vida[7].

O ilustre Paulo Affonso Leme Machado[8], ciente de ser a água o bem mais importante para a sobrevivência da espécie humana, afirma que: "[...] negar água ao ser humano é negar-lhe o direito à vida; ou em outras palavras, é condená-lo à morte".

Paulo de Bessa Antunes[9] assevera que a água é um componente básico para todo ser vivo, uma vez ausente a água, torna-se inviável a vida. Prossegue o autor, alertando para o problema da quantidade de água

6 SANTOS, Enoque Ribeiro dos. "Direitos Humanos e Meio Ambiente do Trabalho. Título executivo constitucional. Tutela jurisdicional". *In:* **Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social**, São Paulo, v.1, n.1, p. 29-67, jan/jun. 2006. p. 37.

7 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 524.

8 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos. Direito brasileiro e internacional.** São Paulo: Malheiros, 2002. p. 13.

9 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1.281.

disponível em muitas regiões, onde a escassez já se faz presente, bem como para a questão da qualidade da água ofertada para o consumo humano.

Diante de tão íntima relação entre os seres vivos e água, Clarissa D'Isep[10] chega a afirmar que: "Destarte, temos que o homem é, em si, uma manifestação da água (ainda que somada a outros elementos), o que o torna parte integrante do seu ciclo, se abordado numa concepção universal e cósmica, sugerida pela física quântica".

É praticamente impossível dissociar-se o homem e o ambiente uma vez que impera entre eles uma forte relação de interdependência e interconexão, sendo a natureza a responsável por assegurar a manutenção da vida aos seres humanos, constituindo-se num elemento indispensável para assegurar uma vida com dignidade[11].

Trata-se de um bem ambiental insubstituível pois não há nenhum outro recurso natural com as propriedades da água, bem diferente dos demais bens ambientais, como é o caso do petróleo, que vendo sendo substituído por fontes alternativas de energia[12].

Tendo em conta que água e vida são bens invioláveis e de interesse indisponível, inalienável, inderrogável e irrenunciável, pois, para que haja a vida, é primordial a existência de água, devem ser empreendidos esforços para se garantir uma tutela efetiva da água como direito humano fundamental essencial à dignidade da pessoa humana[13].

10 D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Água juridicamente sustentável. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 55.

11 RESENDE, Augusto César Leite de. "O acesso à água potável como parcela do mínimo existencial: reflexões sobre a interrupção do serviço público de abastecimento de água por inadimplemento do usuário." *In*: **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** Brasília, v.7, nº 02, p. 267-284, ago. 2017. (Citação da p. 267 e p. 274). Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4728/pdf>.

12 BOUGUERRA, Mohamed Larbi. **As batalhas da água**: por um bem comum da humanidade. Tradução de João Batista Kreuch. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2004. p. 44.

13 MAIA, Ivan Luis Barbalho. "O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro." *In*: **Revista do CEPEJ**, Salvador, v. 20, p. 301-338, jul-dez. 2017. (Citação da p. 331). Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/download/27165/16363>.

2. VIOLAÇÕES AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL

2.1. Significação da dignidade da pessoa humana

Ao longo da história da civilização, o conceito de dignidade da pessoa humana assumiu distintas feições, e inúmeros autores contribuíram para formar a base do que se denomina teoria da dignidade da pessoa humana. No período romano, a dignidade encontrava-se ligada à posição social, enquanto que na Idade Média, com Tomás de Aquino, havia uma vinculação da dignidade do homem à dignidade de Deus, como decorrência desta. Posteriormente evoluiu com a contribuição de Picco Della Mirandola, na obra "Discurso sobre a Dignidade Humana", cuja contribuição se concentra em alusões a *ratio* teológica, a par da *ratio* filosófica, o que representou um avanço por não ter fixado uma relação entre criador e criatura, arraigada na época, passando-se então da concepção do conceito de dignidade enquanto caráter divino para posicionar numa orientação antropocêntrica[14].

O iluminismo, na Idade Moderna, contou com as ideias de Immanuel Kant[15] para a consolidação do conceito de dignidade da pessoa humana nos termos hoje concebidos, o qual exerceu grande influência ao considerar o homem um fim em si mesmo, titular de uma dignidade ontológica contida no imperativo categórico de que o ser humano nunca deve ser visto como um meio, mas sim como um fim, repelindo qualquer forma de instrumentalização ou coisificação pois é detentor de um valor intrínseco absoluto, não estando sujeito à precificação:

> No reino dos fins, tudo tem ou um **preço** ou uma **dignidade**. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como *equivalente*; mas quando uma coisa está acima de todo preço, e portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade.

14 RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. "O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana como Fundamento para a Preservação da Identidade Cultural." *In*: MIRANDA, Jorge (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARVALHO, Nathalie de Paula; CARMO, Valter Moura do (Org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, v.3, Tomo II, p.159-17, 2015. (Citação da p. 160-161).

15 KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes.** Traduzido por Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1991, p. 77. (Grifos no original).

Reconhecendo a dificuldade em se definir o que seja a dignidade da pessoa humana, Luís Roberto Barroso[16] ressalta que nenhum documento jurídico nacional ou internacional realizou tal conceituação, ao passo que apresenta três elementos que considera inerentes à dignidade:

> […] o *valor intrínseco*, que se refere ao *status* especial do ser humano no mundo; *autonomia*, que expressa o direito de cada pessoa, como um ser moral e como um indivíduo livre e igual, tomar decisões e perseguir seu próprio ideal de vida boa; e *valor comunitário*, convencionalmente definido como a interferência social e estatal legítima na determinação dos limites da autonomia pessoal.

Ingo Sarlet[17], após tecer considerações acerca da dificuldade de se proceder a uma conceituação da dignidade da pessoa humana, já que parte da condição humana inerente ao ser humano, guardando íntima relação com as complexas manifestações da personalidade, numa clara interação entre a Filosofia e o Direito, pronuncia-se no sentido de que se tem por dignidade humana:

> […] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Jorge Reis Novais[18] assevera que a determinação do conteúdo concreto do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana bem como a definição do seu exato sentido normativo ainda carecem de uma maior clareza e precisão. Leciona que o princípio da dignidade da pessoa humana determina a primazia da pessoa nas relações entre o Estado e os cidadãos, pois o ser

16 BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo:** a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p, 72 e p. 112.

17 SARLET, Ingo Wolfgang. "As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível." *In*: **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. n. 09, p. 361-388, jan/jun. 2007. (Citação da p. 361 e 383). (Grifo do autor). Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137>.

18 NOVAIS, Jorge Reis. **A dignidade da pessoa humana. Dignidade e direitos fundamentais.** 2ª ed., v.1. Coimbra: Almedina, 2018. p. 23 e p. 62.

humano é um fim em si mesmo enquanto o Estado é meio, sua existência justifica-se para servir a cada um de seus jurisdicionados enquanto pessoa concreta.

A inserção da dignidade da pessoa humana nos ordenamentos jurídicos, além de reconhecer o multiculturalismo e a diversidade de etnias e das sociedades, tem o mérito de abranger o leque de amplitude de proteção do ser humano pois passa a abarcar o respeito à integridade física, psíquica e corporal da pessoa[19].

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana representou um grande avanço para a humanidade, um verdadeiro marco para um efetivo respeito ao indivíduo, com seu valor intrínseco, independentemente de qualquer tipo de critério e extensivo a todos, constituindo-se num limite à atuação estatal e dos particulares.

2.2. Lesões à igual dignidade no direito de acesso à água potável

Por ser elemento constitutivo da vida, a água deve ser fornecida a todos indistintamente, dentro dos padrões de potabilidade, pois, de outra maneira, haverá lesão à dignidade da pessoa humana, já que é impossível a sobrevivência digna sem o acesso em quantidade e qualidade aos recursos hídricos de forma contínua, devendo-se combater as falhas na distribuição desse bem essencial à manutenção da vida.

Catarina Botelho[20] alerta que, para que haja uma efetiva proteção da dignidade, faz-se necessária a distribuição equitativa dos recursos disponíveis de maneira que todos tenham acesso ao bens e serviços indispensáveis para uma vida digna, acrescentando que "[…] a dignidade do ser humano não significa tão-somente que este esteja livre, porquanto essa liberdade apenas será real se assentar em condições materiais básicas de subsistência".

19 RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. "O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana como Fundamento para a Preservação da Identidade Cultural." *In*: MIRANDA, Jorge (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARVALHO, Nathalie de Paula; CARMO, Valter Moura do (Org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, v.3, Tomo II, p.159-17, 2015. (Citação da p. 162 e p.163). (Grifo nosso).

20 BOTELHO, Catarina Santos. "A dignidade da pessoa humana e o direito à saúde – Políticas Públicas e Ativismo Judicial." *In*: NOVAIS, Jorge Reis; FREITAS, Tiago Fidalgo de. (Org.). **A dignidade da pessoa humana na justiça constitucional.** Coimbra: Almedina, p. 83-114, 2018. (Citação da p. 85 e p. 86).

Infelizmente, o que a realidade demonstra é que são inúmeras as desigualdades entre os seres humanos no que concerne ao acesso à água potável, refletindo-se mais nitidamente entre ricos e pobres, moradores de zona urbana ou zona rural, desigualdade entre nações ou mesmo em nível interno dos Estados considerando o maior ou menor o nível de desenvolvimento e progresso das regiões, incidindo fatores de ordem financeira, social, discriminação racial, dentre outros.

As discrepâncias no acesso aos recursos hídricos podem manifestar-se de diversas maneiras. Em determinadas situações, as pessoas até dispõem de acesso à água, porém ela não é própria para o consumo humano estando fora dos padrões de potabilidade. Em outros casos, sequer há o acesso da população a tão necessário recurso natural, num quadro de flagrante insegurança hídrica, sendo os indivíduos forçados a caminhar longas distâncias para coletar água que, não raro, encontra-se contaminada e imprestável para ingestão humana[21].

As desigualdades no acesso à água potável também se fazem visíveis entre os Estados, revelando a situação de injustiça hídrica a que estão submetidas as populações do globo terrestre. Exemplifica-se com a disponibilidade de água nos EUA, onde a média de consumo por pessoa é de 575 litros por dia enquanto em Moçambique, na África, essa média é de 4 litros, quase que unicamente a quantidade recomendada para ingestão diária[22].

No âmbito interno dos países e de suas cidades, repetem-se as desigualdades no acesso à água potável. De fato, constatamos situações, como ocorre de forma contumaz em municípios no Brasil, onde a população que reside em área urbana é abastecida com água tratada, própria para a ingestão humana, enquanto a parcela dos cidadãos que mora na área rural do mesmo município consome água bruta, sem qualquer tratamento.

Semelhante conjuntura repete-se no caso de povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas, moradores de áreas castigadas pela

21 MAIA, Ivan Luis Barbalho. "O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro." *In*: **Revista do CEPEJ**, Salvador, v. 20, p. 301-338, jul-dez. 2017. (Citação da p. 331). Disponível em: <https://portal-seer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/download/27165/16363>.

22 MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. "Precificação da água: entre o direito fundamental de acesso à água e a tragédia do bem comum." *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARMO, Valter Moura do (Org.) **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 6, p. 169-187 2016. (Citação da p. 176).

seca e residentes em assentamentos informais em centros urbanos, que muitas vezes são marginalizados e ficam excluídos do consumo de água potável, ingerindo água contaminada por agentes patogênicos, responsável por um elevado número de doenças de veiculação hídrica e causa de óbitos.

Sucede, ainda, que, nas grandes cidades, mormente nos países em desenvolvimento, há uma disparidade entre a população da área central, que recebe água potável distribuída pela rede de abastecimento do poder público, enquanto a população das periferias não dispõe de água salubre, sendo compelida a consumir água de fontes alternativas, muitas vezes fora dos padrões de potabilidade, ou mesmo comprando água de empresas privadas, de carros-pipa, quando possuem recursos financeiros para tal, tendo que pagar muito mais caro por uma água de pior qualidade. Os levantamentos demonstram que a população da zona central das cidades gasta, em alguns países, cerca de 1% do salário com água, à medida que a população da zona periurbana desembolsa cerca de 15%. A população da zona rural também é penalizada pois não dispõe de acesso à água potável, tendo que recorrer ao uso de cacimbas ou poços, que muitas vezes estão contaminados por resíduos de fossas, pocilgas ou estábulos com grande concentração de animais[23].

Atualmente são visíveis limitações ao direito à água em razões de raça, como procede o Estado de Israel, em que, não raras vezes, palestinos são privados de acesso igualitário. Também ocorrem limitações em razões de gênero, como ocorre sobretudo na África, país em que as mulheres são forçadas a assumir a responsabilidade de conseguir água para a família ainda que as fontes estejam longe de sua residência. Na Índia, são realizadas limitações em razão de grupos sociais, em virtude da exclusão social por castas.

Via de regra, justamente as populações carentes, já lesionadas em sua dignidade pela pobreza e miséria que não lhe permitem gozar de uma vida digna, são as mais atingidas pelas dificuldades no acesso à água potável, sendo vítimas de nova agressão e desrespeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana[24].

23 TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. **A água.** 2ª ed. São Paulo: Publifolha, 2009. p. 41 e p. 42.

24 ALMEIDA, Luana Maíra Moura de et al. "A dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e importância do direito fundamental à água." **EMiCult,** Santo Ângelo, v.3, 2017. Disponível em: <http://omicult.org/emicult/anais/wp-content/uploads/2018/06/A-DIMENSÃO-ECOLÓGICA-DA-DIGNIDADE-DA-PESSOA-HUMANA-E-IM-

Assim, embora a disponibilidade hídrica deva ser ofertada a todos os seres humanos, são inúmeras as diferenças registradas na distribuição de água salubre, geralmente impactando mais fortemente a população econômica e socialmente mais vulneráveis, expondo a risco o gozo de inúmeros direitos fundamentais, a exemplo do direito à vida, saúde, moradia, educação e alimentação adequada.

Não é possível, portanto, aceitar violações à igual dignidade como as ora descritas, pois o acesso à água potável deve ser a regra para todas as pessoas, independentemente do seu local de moradia, prosperidade econômica, grau de instrução, raça, crença, religião ou qualquer outro fator de discriminação injustificada e desarrazoada.

2.3. Lesões à integridade do ser humano no direito de acesso à água potável

A dignidade é inata a todas pessoas, um reconhecimento de sua valorização pelo fato de existir enquanto ser humano. Para que o indivíduo possa viver em sociedade, usufruindo de sua especial condição, é indispensável que a dignidade seja observada por todos, quer por particulares, quer pelo poder público, blindando-o de práticas violadoras da igual dignidade, degradantes, desumanas, entre outras.

A dignidade da pessoa humana é o cerne do direito fundamental de acesso à água potável, pois uma vida em que a oferta desse recurso natural está ausente ou se faz de forma deficiente atinge diretamente sua integridade, sua autonomia e capacidade de autodeterminação. Nesse contexto, oportuno colacionar o pensamento de Ingo Sarlet[25]:

> O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não

PORTÂNCIA-DO-DIREITO-FUNDAMENTAL-À-ÁGUA.pdf>.

25 SARLET, Ingo Wolfgang. "As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível." *In*: **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. n. 09, p. 361-388, jan/jun. 2007. (Citação da p. 380/381). Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137>.

> haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças.

O tratamento desumano imposto pela escassez de água e pela gestão deficiente dos recursos hídricos limita o desenvolvimento do ser humano, privando-o da possibilidade de prosperar enquanto pessoa, mormente nas regiões mais áridas do planeta, onde a crise hídrica é acentuada, onde as crianças são impedidas de frequentar a escola, sobretudo as mais pobres, por terem que se deslocar para buscar água para sua família em poços ou cacimbas, sendo forçados a percorrer longas distâncias repetidas vezes ao longo do dia, o que lhes retira a possibilidade de estudar. Além disso, devido ao peso carregado durante o trajeto, por ainda estarem com o corpo em formação, são acometidas por lesões na coluna, dores no corpo, na cabeça (já que carregam baldes sobre ela) e inúmeras outras enfermidades. Por sua vez, as mulheres também são diretamente prejudicadas pois são impedidas de trabalhar em virtude da necessidade de prover água para sua família, recorrendo às fontes de água situadas nas imediações de sua residência, quase sempre contaminadas e impróprias para a ingestão humana[26]. Some-se a isso o risco de abusos e violências a que mulheres e crianças ficam expostas durante o trajeto, inclusive de natureza sexual, além dos constantes ataques de animais, especialmente cobras.

É importante ter em mente que a água é um mecanismo de controle da população. Durante as eleições presidenciais ocorridas no México no ano 2000, membros do partido PRI, que controlava a antena local de abastecimento de água potável e estava no poder há 70 anos, não hesitou em cortar a água corrente em alguns lugares da cidade de Chimalhuacan para garantir votos em seu favor. No mesmo período eleitoral, inúmeros caminhões-pipa eram utilizados para fornecer água à população castigada. Em Botwsana, na África, o governo decidiu sedentarizar os povos bochimans e, para tal fim, suspendeu o fornecimento de água às comunidades que residiam na reserva sob o argumento de que os custos do transporte de água eram elevados enquanto a União Europeia estava formalmente disposta para pagar pelo transporte. Com a interrupção no fornecimento de água potável, o governo atingiu seu objetivo e conseguiu fazer com que

26 NAÇÕES UNIDAS. El derecho al agua. **Folleto informativo nº 35**, p. 21. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>.

a maior parte dos povos bochimans deixassem suas terras e fossem viver em vilas, sendo obrigados a abandonar seus costumes, tradições e modo de vida tribal. Também na Sicília, Itália, a água serve para a manipulação das pessoas. Lá, há registros de uma disputa entre a máfia e políticos corruptos na distribuição de tal recurso natural, embora haja disponibilidade hídrica que poderia satisfazer às necessidades locais se houvesse um correto planejamento e gestão de seu uso. A população fica diretamente prejudicada com a escassez hídrica, que poderia ser facilmente evitada, porém, grandes são os interesses envolvidos que vão desde os agentes políticos até as empresas privadas dominadas pela máfia. O controle da água e sua manipulação política alastram-se pelos diversos Estados, como é o caso da Tunísia, onde o fornecimento de água em determinadas regiões é bancado por doações e é apresentado à população como sendo uma realização do presidente. Em Israel, é frequente o corte de água na região da Palestina, a exemplo do ocorrido no dia 12 de março de 2002, quando o exército israelense cortou a água da cidade inteira de Ramala como forma de punição à sua resistência. Também são comuns a destruição dos canais, como sucedeu em Jenim, em março de 2002[27].

Práticas como as aqui retratadas violam o princípio da dignidade da pessoa humana, no que concerne à sua integridade, impedindo-o de ser sujeito de sua própria vida, de fazer escolhas refletidas, comprometendo sua autonomia e liberdade, sendo extremamente importante retirar as pessoas de tal condição degradante.

Não se trata apenas de violação a um direito fundamental, qual seja, o acesso à água potável, pois vai mais além atingindo o princípio da dignidade da pessoa humana. Em conjuntura de penúria hídrica, a autodeterminação do ser humano fica diretamente prejudicada, não sendo possível seu exercício de forma adequada. Sua autonomia fica reduzida pois, diante de situações desesperadoras, onde está em causa a própria sobrevivência, sua capacidade de determinação resta severamente comprometida. Além disso, fica o indivíduo submetido a tratamento desumano, num patamar incompatível e inconciliável com o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana.

27 BOUGUERRA, Mohamed Larbi. **As batalhas da água**: por um bem comum da humanidade. Tradução de João Batista Kreuch. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2004. p. 84-87.

Não é possível deixar de considerar que vida que é objeto da tutela jurídica não se restringe tão somente à existência física, vai mais além para abarcar uma vida com dignidade, onde sejam protegidas a incolumidade física, psíquica, social, econômica e ambiental da pessoa humana, devendo ser alcançada a "*dignidade hídrica*" para todos os indivíduos, sem qualquer distinção[28].

A ausência de uma disponibilidade hídrica adequada, que, em geral, caminha ao lado da pobreza, retira dos seres humanos a plenitude dos direitos fundamentais, devendo haver uma postura comprometida do poder público no que concerne a distribuição, suprimento e precificação da água[29].

Dessa feita, se não forem consideradas as necessidades de todos, não será possível alcançar uma distribuição equitativa da água. O acesso insuficiente à água potável acentua as desigualdades, estigmatiza as pessoas e as conduz para uma maior vulnerabilidade e desamparo[30].

3. OS DEVERES ESTATAIS RELATIVOS AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL

3.1. Das obrigações do Estado quanto à gestão pública da água

Sendo o acesso à água potável um direito fundamental, pré-requisito ao exercício de outros direitos fundamentais, a atuação do Estado deve voltar-se para garantir seu fornecimento universal para a população, como uma obrigação da qual não pode se eximir. Caberá, pois, ao Estado organizar-se em benefício dos indivíduos, pois o ser humano passa a ocupar o ponto central, devendo sempre ser respeitado em sua dignidade.

Tal meta deve ser uma prioridade de todos os Estados, de todos os continentes, já que diz respeito à condição mínima de sobrevivência

28 D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Água juridicamente sustentável. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 59. (Grifo da autora)

29 SELBORN, Lord. **A ética do uso da água doce:** um levantamento. Brasília: UNESCO, 2001. p. 72. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127140>.

30 ALMENDROS, Marcela Silva. "O acesso à água e a condição mínima para a dignidade humana." *In*: **RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v.48, n. 62, p. 154-166, jul./dez.2014. (Citação da p.12, versão online). Disponível em: <http://ojs.ite.edu.br/index.php/ripe/article/view/32>.

de todo e qualquer habitante deste planeta, devendo ser fornecida em qualidade apropriada para o consumo humano e em quantidade suficiente para satisfazer as necessidades humanas básicas e assegurar uma vida digna.

Como destaca Jorge Reis Novais[31], ao Estado cabe os deveres de respeitar, proteger e promover o acesso individual aos bens fundamentalmente consagrados, devendo adotar uma postura proativa no sentido de "[…] promover o acesso, a ajudar sobretudo aqueles que por si sós, com o recurso a meios, aptidões ou capacidades próprias, não dispõem de condições para um acesso igualitário e efetivo a tais bens".

Ingo Sarlet[32] destaca que a dignidade é limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade, devendo o poder público adotar medidas para salvaguardar a dignidade de todos, garantindo o respeito e a promoção do princípio da dignidade da pessoa humana. Declara que, como tarefa estatal, a dignidade exige que suas ações sejam pautadas com o fito de assegurar sua preservação e a promoção, criando condições que permitam sua fruição.

Sustentando que uma atuação positiva do Estado no sentido de implementar programas e ações deve possibilitar o acesso universal à água potável, Vanessa Morlin e Sílvio Euzébio[33] asseveram que a disponibilidade hídrica é imprescindível para permitir o desenvolvimento da pessoa humana, cabendo ao poder público alocar recursos suficientes para tal fim, asseverando que: "Assim, em se tratando do acesso à água adequada para o consumo, é patente que o Estado, no limite das suas fronteiras, deva servir-se do máximo de seus recursos para assegurar o ingresso desse direito por todo ser humano".

De tal maneira, o Estado deverá adotar uma postura proativa no sentido de planejar políticas públicas que contemplem o abastecimento

31 NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2016. p. 54 e p. 315.

32 SARLET, Ingo Wolfgang. "As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível." *In*: **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. n. 09, p. 361-388, jan/jun. 2007. (Citação da p. 378/379). Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137>.

33 MORLIN, Vanessa Teles; EUZÉBIO, Silvio Roberto Matos. "Direito à água: um direito humano de três dimensões." *In*: **Revista do CNMP:** água, vida e direitos humanos, v. 07, 2018, p. 59-81. (Citação da p. 68, p. 69 e p. 70). Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_final.pdf>.

de água potável para toda a população e a gestão racional dos recursos hídricos.

O investimento em saneamento básico, segmento em que se encontra inserido o abastecimento de água potável, não é apenas uma obrigação moral do poder público, mas sim uma obrigação jurídica da qual o gestor não tem como eximir-se[34].

As políticas públicas focadas na gestão dos recursos hídricos devem ser voltadas para garantir o acesso universal à água potável, que é o alicerce da proteção da higidez humana, baseando as ações do Estado nos princípios fundamentais da solidariedade, justiça social, equidade da água como bem comum[35].

A gestão ineficiente da água pelo poder público tem gerado inúmeras mortes em virtude de doenças transmitidas pela água, podendo ser evitadas pelo fornecimento de água potável à população. As falhas ou mesmo a ausência de distribuição de água salubre são responsáveis pelos alarmantes índices de doenças de veiculação hídrica no mundo pois, ausente o abastecimento de água potável, as pessoas ficam sujeitas ao consumo de água sem tratamento, expostas ao risco de contraírem enfermidades. Todos os dias, mais de 3600 crianças vão a óbito em virtude de diarreia, número que excede a quantidade de crianças que falecem diariamente por malária, AIDS/HIV e sarampo, juntos[36].

3.2. Da (in)aplicabilidade da reserva do possível na garantia do direito fundamental à água

Uma das objeções mais frequentemente alegadas para justificar a não observância dos direitos sociais e até mesmo do mínimo existencial fundamenta-se nos altos custos envolvidos para sua efetivação pelo Estado, o qual utiliza o argumento de que sua concretização está condicionada à

34 VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 2005. p. 47.

35 NUNES, Silene Maria. "Aspectos éticos quanto ao acesso desigual à água potável." *In*: **Revista Bioethikos.** Revista do Centro Universitário São Camilo, v.3, nº 1, p. 110-116, jan/jun. 2009. (Citação da p. 114). Disponível em: <http://www.saocamilo-sp.br/pdf/bioethikos/68/110a116.pdf>.

36 ALBUQUERQUE, Catarina de. **On the right track, Good pratices in realising the rights to water and sanitation.** Lisboa: Textype, 2012. p. 20.

disponibilidade financeira e orçamentária, recorrendo constantemente ao princípio da "reserva do possível".

Em virtude de os direitos sociais apresentarem, dentre outras, a condição de direitos a prestações a serem adimplidas pelo poder público, manifestam uma dimensão econômica que interfere nos cofres públicos, pois exigem investimentos estatais para sua concretização. Sustenta-se que diferem dos direitos de defesa (negativos), direitos subjetivos, os quais seriam destituídos de tal caráter e dimensão econômica, podendo ser exigidos judicialmente independentemente do emprego de vultosas quantias de dinheiro pelo Estado[37].

Em que pese tal argumento, Jorge Reis Novais[38] alerta que é possível que o Estado venha até mesmo a gastar muito mais para a consecução dos direitos de liberdade que na implementação dos direitos sociais pois existem custos para a efetivação não apenas dos direitos sociais, mas para todos os direitos fundamentais, aí incluídos os direitos de liberdade:

> Também os direitos de liberdade, os direitos negativos clássicos, têm custos significativos e aí residiria, então o essencial da contra-argumentação que contesta a pretensa especificidade de uma reserva financeira, afetando exclusivamente os direitos sociais.

A reserva do possível é um argumento que deve ser levado em consideração, dele não podendo se esquivar o magistrado, que deverá considerar as limitações financeiras do Estado diante da concretização dos direitos fundamentais do indivíduo, pois o Direito não pode se afastar da realidade. É cediço que as reservas econômicas do poder público são limitadas, e as ações voltadas para o desenvolvimento de políticas públicas estão condicionadas à sua disponibilidade financeira. Ocorre que o argumento da reserva do possível não pode ser banalizado, devendo fixar-se os limites de sua incidência, sobretudo as de ordem fática, jurídica e de razoabilidade.

Limitações estatais de ordem econômica podem afetar a concretização de alguns direitos, inclusive os sociais. Ao recorrer à reserva do possível e

37 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. "Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações". *In*: **Direitos Fundamentais & Justiça**, nº 1, p. 171-213 out/dez. 2007. (Citação da p. 186). Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73>.

38 NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2016. p. 110 e p. 95.

declarar que não dispõe de recursos financeiros para arcar com as despesas para efetivação dos direitos assegurados, o poder público incide em falhas de dupla natureza, pois demonstra a má-gestão dos recursos públicos e incide em lesão aos direitos por omissão estatal. Antes de recorrer à reserva do possível, o Estado deve atentar que há direitos inerentes à natureza humana e que são anteriores ao próprio ordenamento jurídico, como é o caso da dignidade da pessoa humana. Assim, se há limitações de ordem econômica, os recursos devem ser orientados pelo poder público para o atendimento dos fins considerados primordiais pela Constituição bem como pelos compromissos assumidos no âmbito do direito internacional[39].

O Estado não tem como se esquivar da disponibilização das condições materiais indispensáveis para a efetivação da dignidade da pessoa humana, com destaque para a água potável, devendo assegurar a todos os cidadãos o mínimo existencial. A cláusula da reserva do possível, embora não deva ser afastada de plano, não pode ser utilizada como escudo por parte do poder público para blindar-se da responsabilidade que lhe é inerente de concretização dos direitos fundamentais. Importante destacar que o Estado explora os instrumentos para realizar a arrecadação por meio da tributação e daí advém recursos financeiros que devem ser utilizados para custear as obras e investimentos necessários para a prestação dos serviços públicos, entre eles o saneamento básico, no qual está incluído o abastecimento de água potável, condição essencial para a preservação da dignidade da pessoa humana[40].

A realização dos objetivos fundamentais da Constituição deve nortear as ações do poder público, sendo a vida humana, o primeiro e principal direito a ser assegurado, e, para tanto, a água é essencial. O Estado, ao estabelecer políticas públicas voltadas para a promoção do bem-estar dos cidadãos, deverá priorizar o serviço de fornecimento de água potável pois trata-se de um recurso indispensável na vida do homem, integrante do mínimo existencial.

39 SANTOS, Andréa Ezigi. "A reserva do possível no direito à saúde." *In*: **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI,** Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, p. 4664-4676, 2010. (Citação da p. 4664, p. 4672 e p. 4673). Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3726.pdf>.

40 GRACES, Mirna. "A Dignidade da Pessoa Humana e a Reserva do Possível sob a Luz do Controle do Poder Judiciário". *In*: **Revista Logos,** Ed. 1, p. 37-62, 2015. (Citação da p. 47 e p. 56). Disponível em: <http://imagens.devrybrasil.edu.br/wp-content/uploads/sites/90/2015/06/12180616/RevistaLogos2015.pdf>.

No direito de acesso à água potável, o mínimo existencial é exigido pela dignidade, e não está em causa a reserva do possível pois não é plausível essa ponderação; a própria a invocação da dignidade já é suficiente para a pessoa ter direito, independentemente do argumento da reserva do possível.

Assim, a reserva do possível deve ter sua incidência afastada no caso do acesso à água potável, pois não deve ser aplicado diante de um direito fundamental que preserva a vida, diretamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, não podendo ser acolhido pelo Judiciário diante da inércia ou incompetência do Estado em desenvolver políticas públicas que promovam o adequado fornecimento de água salubre para a população.

4. DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA QUANTO AO ACESSO UNIVERSAL À ÁGUA POTÁVEL

A Carta Magna Brasileira de 1988 ampliou as atribuições do Ministério Público, cabendo-lhe, entre outras funções, atuar na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o comando estatuído em seu artigo 127, sendo-lhe facultado, entre outros instrumentos legais, a utilização do inquérito civil e da ação civil pública para tal fim.

O doutrinador Edis Milaré[41] ressalta que tal postura fez com que o Órgão Ministerial ocupasse posição de destaque na promoção desses direitos:

> Trata-se, mais que tudo, de uma notável transformação, que colocou o Brasil como um dos países pioneiros no mundo de uma nova função do Ministério Público, e fez com que este se firmasse como a instituição mais bem credenciada para tutela dos interesses sociais, difusos e coletivos, na ordem civil.

Assim, diante de situações em que a população se encontra privada do direito de acesso à água potável ou sendo abastecida com água imprópria para o consumo humano, em clara violação ao princípio da dignidade

41 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1407.

da pessoa humana, é perfeitamente cabível e indicada a intervenção do *Parquet*.

Bastante significativa tem sido a atuação tanto do Ministério Público Federal como dos Ministérios Públicos estaduais, muitas vezes em ação conjunta, para compelir o poder público a cumprir sua obrigação de fornecer água salubre a toda a população.

Atualmente, diante do arcabouço legal brasileiro, será facultado ao Ministério Público a adoção de duas linhas de trabalho: uma seguindo o caminho da judicialização, levando a contenda de imediato para a apreciação do Poder Judiciário, e a outra perfilhando a senda resolutiva no âmbito extrajudicial, em consonância com a exigência do direito moderno, intervindo junto às partes envolvidas para se buscar uma solução consensual para a demanda.

Por meio da Resolução nº 118[42] do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de 1º de dezembro de 2014, foi instituída a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, cujo objetivo é assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação do Ministério Público, incumbido de implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Em 28 de março de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação nº 54[43], que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público e, no §1ª do art. 1º, define como atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir

42 BRASIL. CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>.

43 BRASIL. CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>.

ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados.

A supracitada Recomendação nº 54 do CNMP preconiza que seja priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão de ameaça, desde que possível diante das peculiaridades do caso concreto, entendendo tratar-se de um mecanismo eficiente para proporcionar uma solução mais célere, econômica, implementável e qualificada para atender de forma adequada às expectativas dos envolvidos no litígio.

Diante do elevadíssimo número de processos que sobrecarregam o Poder Judiciário no Brasil e em face da uma nova orientação no sentido de se buscar soluções extrajudiciais para as contendas, configura-se apropriada a instauração por parte do Ministério Público de Procedimentos Administrativos, Inquéritos Civis e a lavratura de acordos extrajudiciais denominados Termos de Ajustamento de Conduta.

A solução negociada, sobretudo pela pactuação de cláusulas entre as partes em sede de Termo de Ajustamento de Conduta, de natureza extrajudicial, com eficácia de título executivo judicial, apresenta-se muitas vezes como a melhor alternativa a ser seguida. Em sendo descumprida qualquer das cláusulas do Termo de Ajustamento de Conduta, poderá o infrator ser compelido judicialmente pelo *Parquet* à sua observância, incidindo também as penalidades pactuadas.

Não se logrando êxito na solução extrajudicial da contenda, deverá o Ministério Público ajuizar a competente Ação Civil Pública para buscar junto ao Poder Judiciário uma solução para o problema posto à sua apreciação.

Assim, o acesso à justiça não deve ser visto sob uma ótica restritiva, limitada exclusivamente a judicialização das demandas junto ao Poder Judiciário, por meio de uma atuação eminentemente demandista por parte do Ministério Público, sendo aconselhável seguir a tendência mundial atual de reservar o recurso ao Judiciário para o segundo plano, voltando mais a atuação do *Parquet* para seu papel resolutivo, lançando mão da atividade extrajudicial, de forma a abrir espaço para uma solução

consensual, construída entre as partes envolvidas, com base no diálogo e na autocomposição dos conflitos.

O Ministério Público tem atuado veementemente para sanar as situações de desrespeito ao princípio da dignidade da pessoa humana no que concerne à garantia de acesso à água potável bem como tem desempenhado papel de relevo em situações de embate, utilizando-se de todos os mecanismos legais para assegurar que a população tenha acesso à água salubre, devidamente inserida nos padrões de potabilidade exigidos pela legislação para concretizar a segurança hídrica universal.

Grandes avanços foram obtidos pela intervenção do *Parquet*, tanto extrajudicialmente como por ações interpostas junto ao Poder Judiciário com o fito de garantir a disponibilização de água potável a populações que dela se encontram privadas ou com irregularidades no seu fornecimento a fim de garantir uma vida humana digna para todos, bem como pacificando o conflito em casos que ele já tenha se instalado, promovendo a estabilização social e assegurando o efetivo respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O programa Fiscalização Preventiva Integrada da bacia hidrográfica do rio São Francisco, coordenado pelo Ministério Público, tem desempenhado um papel de extrema importância no que concerne ao fornecimento de água potável tanto para a população das áreas urbanas como rurais. São realizadas inspeções pelas equipes responsáveis pelas temáticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas estações de tratamento de água e coletadas amostras de água tratada no início, meio e fim da rede, as quais são levadas para o laboratório móvel que acompanha a operação de campo, e, uma vez de posse dos laudos, o Ministério Público adota as providências cabíveis.

Nas áreas rurais, o fornecimento de água muitas vezes é feito por meio de poços artesianos, e os técnicos da equipe de recursos hídricos também vão atuar com vistas à verificação da regularidade do poço perfurado bem como coletando amostras da água e enviando para análise imediata no laboratório móvel.

As equipes de campo do programa Fiscalização Preventiva Integrada da bacia hidrográfica do rio São Francisco produzem relatórios técnicos

que vão embasar a atuação do Ministério Público para a resolução do problema. De posse dos relatórios, os membros do *Parquet* vão fazer os desdobramentos, e, em Alagoas, o acesso à água potável tem sido objeto de inúmeros procedimentos extrajudiciais onde se persegue a solução da demanda por meio da adoção da Agenda Resolutiva no âmbito do Ministério Público Estadual. Trata-se de um marco na reconfiguração da sua atuação institucional, promovendo uma nova cultura voltada à solução eficaz e célere de conflitos, especialmente na seara dos direitos fundamentais.

São instaurados procedimentos e realizadas audiências com a presença dos diversos interessados e construídas soluções consensuais, sendo importante destacar que, em algumas situações, a questão não é tão simplória e envolve processos estruturais. Nesse contexto, incide como uma luva os termos da Recomendação nº 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual tem como objetivo fomentar a utilização de meios autocompositivos — como a mediação, a negociação e a conciliação — como formas preferenciais de intervenção ministerial sempre que possível.

No contexto do acesso à água potável, a prática da Agenda Resolutiva, baseada no tripé de metas, prazos e cumprimento, revela-se especialmente oportuna. Dada a complexidade do tema — problema estrutural que envolve fatores técnicos, políticos, ambientais e sociais —, o enfoque exclusivamente judicial nem sempre é capaz de responder de forma ágil às demandas urgentes da população. Inúmeras são as soluções negociadas, incluindo, por exemplo, a adoção de providências para o enquadramento da água nos padrões de potabilidade exigidos pelo Ministério da Saúde, viabilização da perfuração de poços artesianos ou regularização dos já existentes, a ampliação de redes de abastecimento, a destinação emergencial de carros-pipa, o monitoramento da qualidade da água e a regularização de serviços prestados por concessionárias.

A atuação resolutiva não visa apenas prevenir ou reparar lesões a direitos, mas também promover o diálogo entre os entes envolvidos, incentivando soluções pactuadas, eficazes e socialmente adequadas, que

atendam às peculiaridades do caso concreto e às expectativas legítimas da coletividade.

Enfim, tal linha de atuação favorece a identificação e disseminação de boas práticas, incentivando a replicação de soluções que se mostraram exitosas em diferentes regiões do país. Com isso, contribui-se para uma atuação estratégica, orientada a resultados e mais sensível à realidade das populações vulnerabilizadas.

CONCLUSÃO

O acesso à água potável constitui-se num direito fundamental do ser humano, encontrando sua base e alicerce no princípio da dignidade da pessoa humana. Há uma relação direta entre os bens ambientais e a plena concretização de uma vida digna, pois, não raras vezes, os recursos naturais são pré-requisitos para o gozo dos direitos fundamentais.

Infelizmente é elevadíssimo o número de pessoas no mundo, cerca de 2,1 bilhões de indivíduos, segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)[44], que não têm acesso à água potável para satisfazer suas necessidades vitais básicas, sendo impedidos de viver com dignidade e de gozar de inúmeros direitos fundamentais, expostos a uma situação de flagrante vulnerabilidade e insegurança hídrica. Diante de dados tão alarmantes e da necessidade de se adotarem medidas efetivas para se garantir o acesso à água potável, a Assembleia-Geral das Nações Unidas, no dia 28 de julho de 2010, por meio da Resolução A/RES/64/292/2010[45], declarou que o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico são direitos humanos.

A vida desprovida de disponibilidade hídrica adequada expõe a riscos a própria sobrevivência, a saúde e o bem-estar do ser humano, atingindo-o diretamente em sua dignidade. A ausência de saneamento básico, aí inserido o abastecimento de água potável, colide frontalmente com o princípio da dignidade da pessoa humana, afetando sobretudo os grupos

44 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU**: 4,5 bilhões de pessoas não dispõem de saneamento seguro no mundo. 13 Jul. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-45-bilhoes-de-pessoas-nao-dispoem-de-saneamento-seguro-no-mundo/>.

45 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução adotada pela Assembleia-Geral da ONU nº 64/292, de 28 de julho de 2010**. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=E>.

sociais marginalizados, que muitas vezes vivem em situação de extrema pobreza e totalmente expostos ao risco de contrair doenças[46].

É notório que, sem a garantia de um acesso equitativo à água potável, configura-se impossível a efetivação de inúmeros outros direitos fundamentais, começando pela própria vida e estendendo-se para a saúde, alimentação, moradia, educação, bem-estar, ambiente, desenvolvimento da pessoa humana, além de inúmeros outros.

A dignidade da pessoa humana, repleta de valor axiológico, atualmente considerada como princípio estruturante do Estado de Direito, positivada nas Constituições de inúmeros ordenamentos jurídicos, deve servir como vetor de interpretação para garantir uma efetiva proteção dos seres humanos.

A gestão dos recursos hídricos deve ser executada pelo poder público sempre norteado pelo objetivo de garantir o fornecimento universal de água potável, já que se trata de um bem natural indispensável à sobrevivência humana, razão pela qual sua distribuição deve ser equitativa e alcançar a todos indistintamente. A segurança hídrica não apenas garante a existência física dos seres humanos, mas também o pleno gozo de suas atividades, assegurando o pleno respeito à sua dignidade. Não são admissíveis discriminações decorrentes de nacionalidade, de natureza econômica, social, racial, profissional, religiosa, cultural, política-geográfica, ou qualquer outra que impeça o acesso universal à água potável.

O direito de acesso à água potável deve ser garantido e assegurado pelo Estado, o qual deverá cumprir determinadas obrigações, mormente quanto ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a gestão dos recursos hídricos, visando, sobretudo, assegurar disponibilidade hídrica para toda a população. Trata-se de um desafio em nível mundial diante do avassalador quadro de escassez hídrica que se alastra pelo planeta, impondo a necessidade de haver o planejamento racional dos usos múltiplos dos recursos hídricos, de forma a garantir o fornecimento desse bem vital para toda a população, em quantidade e qualidade suficientes para uma vida digna.

46 SANTOS, Ruth; MENEZES, Renata. "A necessidade de realização de políticas públicas para a universalização do direito ao saneamento básico." *In*: **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** Brasília, v.6, nº 02, p. 257-271, out. 2016. (Citação da p. 260). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v6i2.4232>.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Catarina de. **On the right track, Good pratices in realising the rights to water and sanitation.** Lisboa: Textype, 2012.

ALMEIDA, Luana Maíra Moura de et al. "A dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e importância do direito fundamental à água." **EMiCult,** Santo Ângelo, v.3, 2017. Disponível em: <http://omicult.org/emicult/anais/wp-content/uploads/2018/06/A-DIMENSÃO-ECOLÓGICA-DA-DIGNIDADE-DA-PESSOA-HUMANA-E-IMPORTÂNCIA-DO-DIREITO-FUNDAMENTAL-À-ÁGUA.pdf>.

ALMENDROS, Marcela Silva. "O acesso à água e a condição mínima para a dignidade humana." *In*: **RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos,** Bauru, v.48, n. 62, p. 154-166, jul./dez.2014. Disponível em: <http://ojs.ite.edu.br/index.php/ripe/article/view/32>.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

BARROS FILHO, Ney de. **"**Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Fundamental ao Ambiente." *In*: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico,** Porto Alegre, v. 13, p. 14-23, ago/set. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo:** a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BECHARA, G.N; RODRIGUES, H.W; GRUBBA, L.S. "A Dignidade Humana como Limite ao Poder Constituinte Originário." *In*: MIRANDA, Jorge (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARVALHO, Nathalie de Paula; CARMO, Valter Moura do (Org.) **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.** v.3, Tomo II, p. 289-312, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BESSA, Leonardo Roscoe; CÉSAR, Gabriela Gomes Acioli. "O corte do fornecimento de água em face do inadimplemento do consumidor: análise à luz do Diálogo das Fontes." *In*: **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** v.6, nº 02, p. 243–255, out. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/3961/pdf>.

BOFF, Leonardo. "A água é um direito ou um negócio?". *In*: **Revista ECO 21**, nº 148, mar. 2009. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1952>.

BOTELHO, Catarina Santos. "A dignidade da pessoa humana e o direito à saúde – Políticas Públicas e Ativismo Judicial." *In*: NOVAIS, Jorge Reis; FREITAS, Tiago Fidalgo de. (Org.). **A dignidade da pessoa humana na justiça constitucional.** Coimbra: Almedina, p. 83-114, 2018.

BOUGUERRA, Mohamed Larbi. **As batalhas da água:** por um bem comum da humanidade. Tradução de João Batista Kreuch. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2004.

BRANDÃO, Paulo de Tarso; ZANTUT, Loren Tazioli Engelbrecht. "Controle de constitucionalidade em ação civil pública e em ação direta de inconstitucionalidade: um debate sobre o conteúdo dos provimentos jurisdicionais". *In:* **Revista Eletrônica Direito e Política.** Itajaí, v.13, p. 1488-1512, n.3, 3º quadrimestre de 2018. (Citação da p. 1500). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14210/rdp.v13n3.p1488-1512> e <www.univali.br/direitoepolitica>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei nº 11.445/2007**. Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>.

BRASIL. **Lei nº 8.987/1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>.

BRITO, Jaime Domingos; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. "O mínimo vital e o fornecimento de água – um desafio ao poder judiciário em face da nova lei do mandado de segurança." *In*: **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI,** Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, p. 7657-7676, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3829.pdf>.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. "O desenvolvimento sustentável e o direito à água potável: uma proposta de políticas públicas" *In*: CONPEDI/UFSC (Org.); BIRNFELD, Carlos André Hünning, ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes, ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de (Coord.) **Direito e sustentabilidade I.** Florianópolis: Ed. CONPEDI, p. 118-138, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=209>.

CASTRO, Liliane Socorro de. "Direito fundamental de acesso à água potável e a dignidade da pessoa humana". *In*: **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XVI, nº 117, out. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13202>.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54 do Conselho Nacional do Ministério Público.** Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>.

COSTA, José Manoel M. Cardoso da. "O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana na Constituição e na Jurisprudência Constitucional Portuguesas". *In*: **Direito Constitucional:** Estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Dialética, 1999, p. 191-199.

DANIELE, Adilor. "A gestão da água para o atingimento da sustentabilidade ambiental: tratamento jurídico de Brasil/Espanha". *In*: FERRER, Gabriel Real; MOLINA, Andrés (Coord.). **Direito Ambiental e Sustentabilidade.** V.1 – 2016, p. 146-170. Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/acts/article/viewFile/9949/5553>.

DIAS, Felipe da Silva; OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima de. "A água como direito fundamental autônomo." *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; VILLAS BOAS, Marco Anthony Steveson; CARMO, Valter Moura do (Org.) **Diálogo Ambiental, Constitucional e**

Internacional. v. 8, p. 43-82. Palmas: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2017.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Água juridicamente sustentável. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FRATTON, Elisangela Furian; OLIVEIRA, Aline Cristina de. "O reconhecimento do direito à água potável como direito humano fundamental no direito internacional público." **XIII Seminário Internacional. Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea & IX Mostra internacional de trabalhos científicos. 2016.** Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/16031>.

FLORES, Karen Müller. "O reconhecimento da água como direito fundamental e suas implicações." *In*: **RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n.19, jun/dez. 2011. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1724/1337>.

GLOECKNER, Joseane Ledebrum. "A reserva do possível como limite à efetividade do direito fundamental à saúde." *In*: **A & C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 13, n. 51, p. 233-250, 2013. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/150/270>.

GRACES, Mirna. "A Dignidade da Pessoa Humana e a Reserva do Possível sob a Luz do Controle do Poder Judiciário". *In*: **Revista Logos,** Ed. 1, p. 37-62, 2015. Disponível em: <http://imagens.devrybrasil.edu.br/wp-content/uploads/sites/90/2015/06/12180616/RevistaLogos2015.pdf>.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant.. "O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial" *In:* **Revista da Faculdade de Direito de Campos,** ano VII, n.9, p. 379-396, dez. 2006. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16012947.pdf>.

IRIGARY, Carlos Teodoro José Hugueney. "Água: um direito fundamental ou uma mercadoria?". *In*: BENJAMIN, Antônio Herman (Org). **Direito, Água e Vida. Law, Water and the Web of life.** v.01, p. 385-400. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes.** Traduzido por Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1991.

MAIA, Ivan Luis Barbalho. "O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro." *In*: **Revista do CEPEJ**, Salvador, v. 20, p. 301-338, jul-dez. 2017. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/download/27165/16363>.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos. Direito brasileiro e internacional.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. "Precificação da água: entre o direito fundamental de acesso à água e a tragédia do bem comum." *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARMO, Valter Moura do (Org.) **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.** v. 6, p. 169-187. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MORLIN, Vanessa Teles; EUZÉBIO, Silvio Roberto Matos. "Direito à água: um direito humano de três dimensões." *In*: **Revista do CNMP:** água, vida e direitos humanos, v. 07, 2018, p. 59-81. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_final.pdf>.

NAVES, Raphael de Andrade; MACHADO JÚNIOR, Sérgio Luis Pacheco. "**O acesso à água potável como medida para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana**." Disponível em: <http://www.lo.unisal.br/direito/semifce/publicacoes/ARTIGOS%20-%20Direitos%20Constitucionais%20de%20Titularidade%20Difusa%20e%20Coletiva%20II/Raphael%20de%20Andrade%20Naves%20e%20Sérgio%20Luis%20Pacheco%20Machado%20Junior.pdf>.

NEVES, Miguel Santos. "Direito Internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano". *In*: **Jurismat: Revista Jurídica** nº 03, p. 261-291, 2013. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/4995/browse?value=Neves%2C+Miguel+Santos&type=author>.

NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo "O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis" *In*: **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Associação Brasileira de Saúde Coletiva/Abrasco, vol. 21, n.6, p. 1861-1870, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232016000601861&script=sci_abstract&tlng=pt>.

NOVAIS, Jorge Reis. **A dignidade da pessoa humana. Dignidade e direitos fundamentais.** 2ª ed., v.1. Coimbra: Almedina, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2016.

NUNES, Silene Maria. "Aspectos éticos quanto ao acesso desigual à água potável." *In*: **Revista Bioethikos.** Revista do Centro Universitário São Camilo, v.3, nº 1, p. 110-116, jan/jun. 2009. Disponível em: <http://www.saocamilo-sp.br/pdf/bioethikos/68/110a116.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_das_nacoes_unidas.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução adotada pela Assembleia-Geral da ONU nº 64/292, de 28 de julho de 2010**. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=E>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU**: 4,5 bilhões de pessoas não dispõem de saneamento seguro no mundo. 13 Jul. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-45-bilhoes-de-pessoas-nao-dispoem-de-saneamento-seguro-no-mundo/>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. El derecho al agua. **Folleto informativo nº 35**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>.

PAES, Alberto de Moraes Papaléo; AMIN, Aleph Hassan Costa. "O fundamento constitucional do direito à água no Brasil." *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do (Org.) **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.** v. 5, p.117-129, Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2016.

PES, João Hélio Ferreira. "**Água potável e a teoria do bens fundamentais de Luigi Ferrajoli**". Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=da6cb383f8f9e58f>.

PETRELLA, Riccardo. **O manifesto da água:** argumentos para um contrato mundial. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/PAGINAS/CONSTITUICAOREPUBLICAPORTUGUESA.ASPX>.

PISCITELLI, Rui Magalhães. "A dignidade da pessoa e os limites a ela impostos pela reserva do possível." *In*: **Revista da AGU**, ano 5, nº 11, set/dez. 2006. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/397>.

RAMÍREZ, José Mª Porras. "Significado y Alcance de la Apelación al Principio Constitucional de la Dignidade de la persona em España." *In*: NOVAIS, Jorge Reis; FREITAS, Tiago Fidalgo de. (Org.). **A dignidade da pessoa humana na justiça constitucional.** Coimbra: Almedina, 2018.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. "O acesso à água potável alçado ao *status* de Direito Humano Fundamental: Breve explicitação ao tema." **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 13, n. 1135. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/3238/o-acesso-agua-potavel-alcado-ao-status-direito-humano-fundamental-breve-explicitacao-ao-tema>.

RESENDE, Augusto César Leite de. "O acesso à água potável como parcela do mínimo existencial: reflexões sobre a interrupção do serviço público de abastecimento de água por inadimplemento do usuário." *In*: **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** Brasília, v.7, nº 02, p. 267-284, ago. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4728/pdf>.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; ROLIM, Neide Duarte. "Planeta água de quem e para quem: uma análise da água doce enquanto direito fundamental e sua valoração mercadológica.". *In*: **Revista Direito Ambiental e Sociedade,** v. 07, n. 01, p. 7-33, 2017. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4149>.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. "O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana como Fundamento para a Preservação da Identidade Cultural." *In*: MIRANDA, Jorge (Coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARVALHO, Nathalie de Paula; CARMO, Valter Moura do (Org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.** v.3, Tomo II, p.159-17. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ROSA, Madalena Vasconcelos. "O direito humano de acesso à água e ao saneamento: legitimado pelo costume internacional". *In*: MIRANDA, João; MARQUES, Rui Cunha; GUIMARÃES, Ana Luísa; KIRKBY, Mark (Coord). **Temas de Direito da Água.** Lisboa: Edição ICJP e CIDP, 2017, p. 9-38. Disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/12645/view>.

SANTOS, Andréa Ezigi. "A reserva do possível no direito à saúde." *In*: **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI,** Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, p. 4664-4676, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3726.pdf>.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. "Direitos Humanos e Meio Ambiente do Trabalho. Título executivo constitucional. Tutela jurisdicional." *In:* **Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social**, São Paulo, v.1, n.1, p. 29-67, jan/jun. 2006.

SANTOS, Ruth; MENEZES, Renata. "A necessidade de realização de políticas públicas para a universalização do direito ao saneamento básico." *In*: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.6, nº 02, p. 257-271, out. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v6i2.4232>.

SARLET, Ingo Wolfgang. "As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível." *In*: **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. n. 09, p. 361-388,

jan/jun. 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. "Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações". *In*: **Direitos Fundamentais & Justiça**, nº 1, p. 171-213 out/dez. 2007. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73>.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana:** conteúdo, trajetória e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCANLON, J; CASSAR, A; NEMES N. "Water as a human right?". *In:* BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). **Direito, água e vida. Law, water and the web of life,** São Paulo: Imprensa Oficial, v. 01, p. 117-164, 2003.

SCHLICKMANN, Rafaela Borgo Koch. "O Direito fundamental à água potável como pressuposto da dignidade da pessoa humana." *In*: **Revista Ponto de Vista Jurídico**: Revista Científica do Núcleo de Pesquisa em Direito da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, v.6, nº 2, p. 58-70, jul/dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/juridico/article/download/1282/675>.

SCHMITT, Denise Siqueira Garcia. "Mínimo existencial ecológico: a garantia constitucional a um patamar mínimo de qualidade ambiental para uma vida humana digna e saudável." *In*: **Jurídicas,** Manizales: Universidad de Caldas, v. 10, n. 1, p. 31-46, 2013. Disponível em: <http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10(1)_3.pdf>.

SELBORN, Lord. **A ética do uso da água doce**: um levantamento. Brasília: UNESCO, 2001. Disponível em: <ttps://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127140>.

SILVA, José Afonso da. "A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia." *In*: **RDA – Revista de Direito Administrativo**, v. 212 , abr/jun. 1998, p. 89-94. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47169>.

TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. **A água.** 2ª ed. São Paulo: Publifolha, 2009.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Gestão da água e princípios ambientais**. 2ª ed. Caxias do Sul/RS: Educs, 2012.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 2005.

VIEIRA, Andréia Costa. **O direito humano à água.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA COP 30: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A JUSTIÇA CLIMÁTICA E AMBIENTAL NA AMAZÔNIA

CLIMATE CHANGE AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE CONTEXT OF COP 30: CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR CLIMATE AND ENVIRONMENTAL JUSTICE IN THE AMAZON

Renata Valéria Pinto Cardoso
Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará, com atuação nas áreas de direitos humanos, justiça de gênero e questões socioambientais. Coordenadora do Núcleo de Proteção à Mulher (Núcleo Mulher) do MPPA.
E-mail: renatavpc80@gmail.com

Recebido em: 29/04/2025 | Aprovado em: 28/07/2025

Resumo: O presente artigo analisa o papel do Ministério Público na promoção da justiça climática na Amazônia, especialmente diante da COP 30, em Belém/PA. Assim, investiga como práticas do paradigma resolutivo podem fortalecer a atuação ministerial na defesa dos direitos socioambientais de povos tradicionais. O método de pesquisa utilizado é o dedutivo, apoiado em revisão bibliográfica crítica, ancorada na ecologia política latino-americana e na teoria do MP resolutivo. Conclui-se que a atuação estratégica e extrajudicial do MP é essencial para proteger a sociobiodiversidade e induzir políticas públicas inclusivas.

Palavras-chave: Justiça Climática, Ministério Público Resolutivo, Amazônia, COP 30, Direitos Socioambientais.

Abstract: *This article analyzes the role of the Public Prosecutor's Office in promoting climate justice in the Amazon, especially in the context of COP 30, to*

be held in Belém, Brazil. It investigates how practices from the resolutive paradigm can strengthen prosecutorial action in defending the socio-environmental rights of traditional peoples. The research method is deductive, supported by a critical literature review, grounded in Latin American political ecology and the theory of the resolutive Public Prosecutor. It concludes that strategic and extrajudicial action by the Prosecutor's Office is essential to protect sociobiodiversity and to foster inclusive public policies.

Keywords: *Climate Justice, Resolutive Public Prosecutor, Amazon, COP 30, Socio-environmental Rights.*

Sumário: 1. Crise climática, Amazônia e a centralidade da COP 30; 2. Justiça climática e o papel estratégico do Ministério Público na Amazônia; 3. Perspectivas e propostas para a atuação resolutiva do Ministério Público diante da COP 30. Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A intensificação das mudanças climáticas representa um dos maiores desafios civilizatórios do século XXI, colocando em risco não apenas a estabilidade dos ecossistemas, mas também a própria viabilidade das sociedades humanas. A realização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 30), prevista para novembro de 2025 na cidade de Belém do Pará, configura-se como um marco histórico para o Brasil e, em especial, para a Amazônia, uma vez que a região é central tanto na dinâmica climática global quanto nas disputas contemporâneas sobre justiça ambiental e soberania[1].

No cenário atual, os impactos do desmatamento, da expansão desordenada das atividades econômicas e da degradação ambiental na Amazônia intensificam as vulnerabilidades climáticas e agravam desigualdades sociais históricas[2]. Como apontam Leff[3] e Acselrad[4], a crise ambiental não pode ser dissociada das estruturas de poder, exigindo abordagens que integrem saberes ambientais, reconhecimento das populações tradicionais e superação dos paradigmas hegemônicos de desenvolvimento.

1 BIDONE; NOBRE; MAHLER; BIDONE, 2025.

2 FEARNSIDE; LEAL FILHO, 2025.

3 LEFF, 2009.

4 ACSELRAD, 2004.

Nesse contexto, emerge o problema de pesquisa que orienta este estudo em que medida o Ministério Público brasileiro, por meio do novo paradigma resolutivo e diante da realização da COP 30 no Brasil, pode atuar de forma estratégica para fortalecer a justiça climática e a defesa dos direitos socioambientais? A literatura indica que, embora existam avanços institucionais, o Estado brasileiro ainda reproduz lógicas extrativistas e práticas de governança ambiental fragmentada, que limitam respostas efetivas à crise climática[5].

A relevância da presente pesquisa reside na necessidade de refletir criticamente sobre a atuação do Ministério Público enquanto instituição-chave para a efetivação de direitos socioambientais, especialmente diante da oportunidade histórica representada pela COP 30. Ao mesmo tempo, identifica-se uma lacuna na literatura: apesar da crescente produção acadêmica sobre mudanças climáticas e Amazônia, são escassos os estudos que articulam a função resolutiva do Ministério Público com os desafios da justiça climática e da transformação ecológica de base popular[6].

O objetivo deste trabalho é analisar de que modo o Ministério Público pode fortalecer sua atuação estratégica para promover a justiça climática e ambiental no Brasil, no contexto da COP 30, tendo como referência os aportes da ecologia política latino-americana, da racionalidade ambiental e da teoria da resolutividade institucional. Busca-se, ainda, contribuir para o debate sobre a necessidade de construção de práticas jurídicas inovadoras que incorporem a complexidade socioambiental e dialoguem com os saberes locais e tradicionais.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se o método dedutivo de pesquisa, apoiado em revisão bibliográfica crítica e analítica, fundamentada em autores nacionais e internacionais que discutem a crise climática, a governança ambiental, a descolonização dos saberes e a atuação do Ministério Público. O levantamento bibliográfico abrange publicações científicas, com especial atenção às produções relacionadas à Amazônia e à COP 30.

5 ACOSTA, 2016; PIRAJA, 2020. p. 19-42.

6 SOUZA, 2020. p. 45-51; LEFF, 2022.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte maneira: após esta introdução, o segundo tópico discute a contextualização da crise climática e a centralidade da Amazônia nas negociações internacionais. Em seguida, o terceiro tópico apresenta a fundamentação teórica sobre descolonização dos saberes, racionalidade ambiental e justiça climática. O quarto tópico analisa o papel do Ministério Público brasileiro e suas possibilidades de atuação resolutiva. O quinto tópico propõe estratégias para a atuação do Ministério Público no contexto da COP 30. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as perspectivas para avanços institucionais na promoção da justiça socioambiental.

1. CRISE CLIMÁTICA, AMAZÔNIA E A CENTRALIDADE DA COP 30

A crise climática contemporânea configura-se como a expressão dos limites ecológicos, sociais e civilizatórios do modelo hegemônico de desenvolvimento capitalista, historicamente sustentado na colonialidade do poder, no eurocentrismo e na exploração predatória da natureza[7]. Este modelo, baseado na separação radical entre ser humano e natureza, fomentou uma racionalidade instrumental que submete o mundo natural à lógica da dominação e da acumulação, ameaçando as bases que sustentam a vida no planeta[8].

A intensificação de eventos extremos, a perda acelerada da biodiversidade e o agravamento das desigualdades socioambientais são manifestações visíveis de uma crise estrutural, cuja raiz repousa na dissociação entre as práticas econômicas e a capacidade regenerativa dos ecossistemas[9]. Conforme enfatiza Leff[10], a crise ambiental não se limita a uma dimensão ecológica, mas expressa uma crise de civilização, evidenciando a falência dos paradigmas de modernidade e progresso.

Nesse cenário, a Amazônia, maior bioma tropical do planeta, desempenha papel fundamental para o equilíbrio climático global, atuando como reguladora dos ciclos hidrológicos, sumidouro de carbono e refúgio

7 QUIJANO, 2012.

8 ESCOBAR, 1998.

9 ACSELRAD, 2022.

10 LEFF, 2003.

de uma diversidade biológica e cultural sem precedentes[11]. Sua preservação transcende interesses locais ou nacionais, constituindo-se em requisito indispensável para a mitigação dos efeitos da mudança climática em escala planetária.

Entretanto, a Amazônia encontra-se sob crescente ameaça devido à expansão de atividades econômicas predatórias, como a mineração, a agropecuária extensiva e a exploração madeireira[12]. Essas dinâmicas aprofundam vulnerabilidades socioambientais, promovem a degradação dos ecossistemas e desencadeiam intensos processos de despossessão e conflitos territoriais envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais[13].

A realização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 30) em Belém do Pará, em 2025, marca um momento histórico que reposiciona a Amazônia no centro do debate climático internacional. Trata-se de uma oportunidade singular para rediscutir os modelos de desenvolvimento impostos à região, propor alternativas fundadas na justiça climática e construir novas racionalidades socioambientais, orientadas por uma perspectiva de descolonização dos saberes e práticas[14].

Como ressalta Escobar[15], a superação da crise climática exige o reconhecimento das territorialidades tradicionais e dos modos de vida alternativos como fundamentos para a sustentabilidade planetária. Nesse sentido, a proposta do Bem Viver, inspirada em cosmovisões indígenas e formulada como crítica radical ao paradigma desenvolvimentista, propõe uma reconfiguração ética, política e epistêmica da relação sociedade-natureza[16].

A crise climática, portanto, não é apenas ecológica, mas profundamente social, política e cultural. O debate sobre mudanças climáticas vem sendo progressivamente despolitizado nas instâncias internacionais, que tendem

11 LITTLE, 2002; BIDONE; NOBRE; MAHLER; BIDONE, 2025.

12 ACSELRAD, 2004.

13 ACSELRAD, 2019.

14 LEFF, 2022.

15 ESCOBAR, 2002. p. 63-75.

16 ACOSTA, 2016; QUIJANO, 2012.

a privilegiar soluções técnicas, como mercados de carbono e inovação tecnológica, em detrimento da discussão das causas estruturais associadas à desigualdade e à lógica expansiva do capitalismo[17]. Em contrapartida, movimentos sociais e comunidades tradicionais vêm politizando a questão climática, articulando-a à luta contra o racismo ambiental, o colonialismo e a injustiça socioambiental[18].

A ecologia política latino-americana emerge, assim, como ferramenta analítica indispensável para compreender a crise climática em sua totalidade. Segundo Acselrad[19], ela permite evidenciar os conflitos ecológico-distributivos e revelar as disputas em torno da apropriação, uso e significação da natureza. Trata-se de reconhecer que a crise ambiental é indissociável das estruturas de poder, das assimetrias econômicas e dos processos históricos de colonialidade que moldaram o atual ordenamento socioambiental.

Portanto, a COP 30 não deve ser reduzida a um evento tecnocrático de negociação entre Estados e corporações. É, antes, um campo de disputa simbólica, política e epistemológica em que estão em jogo diferentes projetos de futuro para a Amazônia e para o planeta[20]. A centralidade da Amazônia na COP 30 exige, assim, a adoção de abordagens interseccionais e descoloniais que articulem justiça climática, direitos territoriais, pluralismo epistemológico e alternativas civilizatórias.

Em suma, enfrentar a crise climática por meio da Amazônia significa, como enfatiza Leff[21], construir novos sentidos de existência e novas formas de convivência planetária, baseadas não na homogeneização mercantil da vida, mas no reconhecimento da diversidade cultural, ecológica e epistemológica como valores fundamentais para a sustentabilidade da Terra.

17 ACSELRAD, 2022.

18 ACSELRAD, 2004.

19 ACSELRAD, 2022.

20 ESCOBAR, 2002. p. 63-75.

21 LEFF, 2003.

2. JUSTIÇA CLIMÁTICA E O PAPEL ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AMAZÔNIA

A justiça climática emerge como um conceito central no enfrentamento da crise socioambiental contemporânea, ao reconhecer que os impactos das mudanças climáticas incidem de maneira desigual sobre diferentes grupos sociais e territórios. Na perspectiva da ecologia política latino-americana, a justiça climática é indissociável da crítica ao colonialismo, ao capitalismo e ao racismo ambiental, que historicamente estruturaram as desigualdades globais e locais[22]. Assim, a promoção da justiça climática exige não apenas a redução das emissões de gases de efeito estufa, mas também a transformação profunda dos padrões de desenvolvimento e das relações de poder que moldam a exploração da natureza.

A Amazônia, enquanto maior bioma tropical do planeta, ocupa posição estratégica no cenário das mudanças climáticas globais. Sua função como reguladora do ciclo hidrológico, como reservatório de carbono e como abrigo de uma vasta sociobiodiversidade é reconhecida internacionalmente[23]. Contudo, a expansão de atividades econômicas predatórias, como a mineração, a agropecuária intensiva e a exploração madeireira, tem aprofundado vulnerabilidades socioambientais na região, ameaçando não apenas a estabilidade climática global, mas também os modos de vida de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

A realização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 30), em Belém do Pará, em 2025, confere nova centralidade à Amazônia no debate climático internacional. Trata-se de uma oportunidade histórica para reposicionar a região como sujeito ativo na construção de alternativas civilizatórias, e não apenas como objeto de políticas conservacionistas exógenas. Segundo Leff[24], a superação da crise ecológica passa necessariamente pela descolonização dos saberes e das práticas de gestão ambiental, valorizando as territorialidades indígenas e quilombolas como fundamentos de uma nova racionalidade ambiental.

22 ALIER, 2020; LEFF, 2022.

23 LITTLE, 2002; BIDONE, 2025.

24 LEFF, 2022.

Entretanto, como alerta Acselrad[25], a governança ambiental é atravessada por intensas disputas de poder, nas quais projetos empresariais, estatais e comunitários entram em conflito pela apropriação dos recursos naturais. Na Amazônia, essas tensões se manifestam em processos de despossessão territorial e de violação de direitos, agravados por práticas de racismo ambiental e colonialidade do saber[26]. A COP 30, nesse sentido, não deve ser apenas uma vitrine de compromissos de baixo carbono, mas também um espaço de visibilização das lutas sociais e de resistência dos povos amazônicos.

A proposta do *Bem Viver*, desenvolvida por Quijano[27] e Acosta[28], oferece uma alternativa civilizatória crítica ao paradigma desenvolvimentista hegemônico. Inspirado nos modos de vida indígenas andinos e amazônicos, o *Bem Viver* propõe uma relação harmoniosa com a natureza, baseada na reciprocidade, na solidariedade e na valorização da diversidade cultural. Incorporar essa visão nas negociações e políticas climáticas é essencial para reorientar as ações em direção à justiça socioambiental.

Nesse contexto, o Ministério Público brasileiro assume papel estratégico. Sua missão constitucional, defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), reforçada pelas diretrizes da atuação resolutiva[29], posiciona-o como ator fundamental na construção de justiça climática substantiva. A atuação tradicionalmente demandista, focada exclusivamente na judicialização, revela-se insuficiente diante da complexidade dos conflitos socioambientais contemporâneos, exigindo novas práticas baseadas na proatividade, na resolução extrajudicial de conflitos e na promoção de transformações estruturais[30].

A construção do Ministério Público resolutivo, delineada pela Carta de Brasília e pelas recomendações do CNMP[31], sustenta-se em princípios como a atuação sociotransformadora, a busca de consensos emancipatórios e

25 ACSELRAD, 2010.

26 ESCOBAR, 1998.

27 QUIJANO, 2012.

28 ACOSTA, 2016.

29 GOULART, 2017. p. 3-24; GORDILHO, 2018; SOUZA, 2020. p. 45-51.

30 BOLWERK, 2022.

31 BONARETTO, 2022. p. 95-116.

a indução de políticas públicas inclusivas. Conforme Goulart[32], a prática sociotransformadora deve ser o núcleo da atividade ministerial, orientada à defesa dos direitos fundamentais e à consolidação de uma democracia substantiva.

Dentre as características essenciais do Ministério Público resolutivo, destacam-se:

Quadro 1: Características do Ministério Público Resolutivo como Agente de Transformação Social

Características do Ministério Público Resolutivo	Descrição
Proatividade	Capacidade de antecipação aos conflitos socioambientais, atuando de maneira preventiva e articulada.
Resolução extrajudicial	Priorizar instrumentos como recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas e mediações para a solução de conflitos.
Interdisciplinaridade	Dialogar com saberes científicos e tradicionais, reconhecendo a complexidade dos conflitos socioambientais.
Atuação em rede	Atuar em parceria com movimentos sociais, universidades, órgãos públicos e instâncias internacionais para ampliar a efetividade.
Foco nos resultados sociais	Avaliar a atuação institucional pelo impacto social e transformação da realidade, e não apenas pela judicialização.

Fonte: Preparado pelos autores.

O Ministério Público resolutivo caracteriza-se por um conjunto de atributos que qualificam sua atuação como agente de transformação social. Dentre esses atributos, destaca-se a proatividade, entendida como a capacidade de antecipação aos conflitos socioambientais, mediante atuação preventiva e articulada[33]. Além disso, a resolução extrajudicial ocupa posição

32 GOULART, 2017. p. 3-24.

33 RODRIGUES, 2018; BOLWERK, 2022.

central, com a priorização de instrumentos como recomendações, termos de ajustamento de conduta (TACs), audiências públicas, mediações e acordos estruturais, em substituição à excessiva judicialização dos conflitos[34].

A prática da interdisciplinaridade também é fundamental, exigindo o diálogo com saberes científicos e tradicionais para reconhecer e lidar com a complexidade das dinâmicas socioambientais[35]. Ademais, a atuação em rede fortalece a efetividade institucional, por meio da articulação com movimentos sociais, universidades, órgãos de controle e instâncias internacionais[36]. Por fim, destaca-se o foco nos resultados sociais, que redefine os parâmetros de avaliação da atuação ministerial, priorizando o impacto efetivo na transformação da realidade social em detrimento da simples contagem de processos judiciais[37].

Nesse sentido, a atuação do Ministério Público na Amazônia no contexto da COP 30 deve priorizar a defesa dos direitos territoriais, a promoção da consulta prévia, livre e informada, a luta contra o racismo ambiental e a indução de políticas públicas de adaptação climática interculturais e inclusivas[38].

Ademais, deve incorporar perspectivas críticas como o Bem Viver, que propõe a construção de futuros baseados na reciprocidade, na solidariedade e no respeito à diversidade sociocultural[39].

Portanto, para que a COP 30 seja um marco efetivo de transformação, é imprescindível que o Ministério Público reforce seu papel resolutivo, tornando-se agente ativo na luta pela justiça climática e socioambiental, engajado na tarefa histórica de descolonizar saberes, democratizar processos decisórios e reconstruir modelos de convivência que garantam a dignidade dos povos e a proteção do planeta.

34 DAHER, 2018; GORDILHO, 2018.

35 LEFF, 2003; ALMEIDA; DE OLIVEIRA COSTA, 2019.

36 BONARETTO, 2022. p. 95-116.

37 GORDILHO, 2018.

38 ACOSTA, 2016; QUIJANO, 2012.

39 ACOSTA, 2016; QUIJANO, 2012.

3. PERSPECTIVAS E PROPOSTAS PARA A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DA COP 30

Diante da magnitude dos desafios ambientais contemporâneos e da centralidade da Amazônia no contexto das mudanças climáticas globais, o Ministério Público brasileiro é instado a fortalecer seu perfil resolutivo, conforme delineado pelo Conselho Nacional do Ministério Público[40]. A atuação resolutiva implica superar práticas meramente demandistas e adotar uma postura ativa, propositiva e transformadora na defesa dos direitos socioambientais. Na prática, significa agir estrategicamente para prevenir, mitigar e reparar danos, buscando a transformação estrutural dos contextos de injustiça ambiental.

A realização da COP 30 em Belém do Pará amplifica essa responsabilidade institucional. Trata-se de oportunidade ímpar para que o Ministério Público reafirme seu compromisso com a defesa dos direitos coletivos, sobretudo em relação aos povos e comunidades tradicionais amazônicos, historicamente vulnerabilizados pelos modelos de desenvolvimento hegemônicos[41].

Com base nos referenciais da justiça climática, da racionalidade ambiental e da ecologia política latino-americana, delineiam-se as seguintes linhas estratégicas para a atuação do Ministério Público no contexto da COP 30:

Quadro: Linhas Estratégicas para a Atuação do Ministério Público no Contexto da COP 30

Linha Estratégica	Descrição
Defesa dos direitos territoriais e da consulta prévia, livre e informada	O Ministério Público deve assegurar o cumprimento do direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT, como instrumento fundamental para a proteção dos territórios e das formas de vida tradicionais[42].

40 PIRAJA, 2020. p. 19-42; SOUZA, 2020. p. 45-51.

41 ACSELRAD, 2010; QUIJANO, 2012.

42 LITTLE, 2002.

Linha Estratégica	Descrição
Promoção da justiça ambiental e combate ao racismo ambiental	É essencial que a atuação ministerial enfrente de modo estruturado as práticas de racismo ambiental que historicamente marginalizam as comunidades amazônicas[43].
Indução de políticas públicas de adaptação climática inclusivas	O MP deve fomentar a construção de políticas públicas que dialoguem com os saberes tradicionais e com os princípios do Bem Viver, promovendo a adaptação às mudanças climáticas de forma democrática e intercultural[44].
Fomento a soluções extrajudiciais e pactos estruturantes	A construção de acordos de ajustamento de conduta, termos de compromisso e pactos de gestão ambiental, com ampla participação social, deve ser priorizada como meio de enfrentar conflitos socioambientais de forma ágil e efetiva[45].
Articulação interinstitucional e atuação em rede	A promoção de justiça climática exige a construção de redes institucionais, envolvendo Defensorias Públicas, Advocacias Públicas, Tribunais de Contas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, em estratégias de atuação conjunta[46].

Fonte: Preparado pelos autores.

No enfrentamento da crise climática e socioambiental amazônica, o Ministério Público brasileiro é instado a fortalecer seu perfil resolutivo, transformando sua atuação tradicionalmente demandista em um vetor de transformação social efetiva. Conforme aponta Piraja[47], o Ministério Público deve consolidar práticas que transcendam a simples atuação judicial, priorizando a resolução de conflitos e a indução de políticas públicas inclusivas. Nesse sentido, no contexto da 30ª Conferência das Nações Unidas

43 ALIER, 2020; ESCOBAR, 1998.

44 ACOSTA, 2016; QUIJANO, 2012.

45 DIDIER JÚNIOR; ZANETI JÚNIOR, 2016. p. 159-181.

46 DIDIER JÚNIOR; ZANETI JÚNIOR, 2016. p. 159-181.

47 PIRAJA, 2020. p. 19-42.

sobre Mudanças Climáticas (COP 30), delineiam-se linhas estratégicas prioritárias para a ação ministerial.

A primeira linha estratégica refere-se à defesa dos direitos territoriais e da consulta prévia, livre e informada. De acordo com Little[48], a proteção dos territórios tradicionais é fundamental para a preservação da diversidade cultural e ambiental. A consulta prévia, prevista na Convenção nº 169 da OIT e regulamentada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004, é instrumento essencial para garantir a participação efetiva dos povos tradicionais nos processos decisórios que impactam seus modos de vida. A experiência relatada por Lima, Nunes e Silva[49] sobre as dificuldades na realização de consultas junto às comunidades quilombolas de Barcarena evidencia a necessidade de fortalecimento dessa prática.

Outra linha estratégica é a promoção da justiça ambiental e o combate ao racismo ambiental. Segundo Alier[50] e Escobar[51], as comunidades tradicionais e racializadas historicamente suportam os maiores ônus das políticas de desenvolvimento e das crises ecológicas. Assim, o Ministério Público deve incorporar essa dimensão crítica em sua atuação, priorizando políticas que garantam equidade socioambiental e racial.

A terceira linha aponta para a indução de políticas públicas de adaptação climática inclusivas. De acordo com Acosta[52] e Quijano[53], alternativas civilizatórias como o Bem Viver devem ser consideradas na formulação de respostas às mudanças climáticas, reconhecendo os saberes tradicionais e valorizando práticas interculturais de sustentabilidade.

O fomento a soluções extrajudiciais e pactos estruturantes constitui a quarta linha estratégica. Conforme defendem Gordilho[54] e Bonaretto e Moraes[55], a priorização de instrumentos como Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), recomendações, audiências públicas e mediações permite

48 LITTLE, 2002.

49 LIMA; NUNES; SILVA, 2021.

50 ALIER, 2020.

51 ESCOBAR, 1998.

52 ACOSTA, 2016.

53 QUIJANO, 2012.

54 GORDILHO, 2018.

55 BONARETTO; MORAES, 2022. p. 95-116.

enfrentar de forma mais ágil e democrática os conflitos socioambientais, ampliando o impacto social da atuação ministerial.

Por fim, destaca-se a necessidade da articulação interinstitucional e da atuação em rede. Salienta-se que a resolução de conflitos complexos, como os que envolvem mudanças climáticas na Amazônia, demanda a construção de redes de cooperação entre diferentes instituições e setores sociais, fortalecendo a capacidade de resposta institucional e promovendo a democratização das decisões[56].

Apesar das potencialidades apontadas, a efetividade dessas linhas estratégicas enfrenta desafios relevantes. Estudos[57] destacam a necessidade de superar a cultura burocrática interna do Ministério Público, a resistência de setores econômicos vinculados ao extrativismo predatório e as limitações estruturais de recursos humanos e financeiros. Acrescenta-se que a avaliação da atuação ministerial deve se basear no impacto social gerado, e não apenas na quantidade de processos instaurados[58].

A COP 30 apresenta, ainda, uma oportunidade para inovação institucional. Pesquisas[59] defendem a criação de núcleos especializados em justiça climática e direitos socioambientais, o desenvolvimento de protocolos de atuação resolutiva, a adoção de tecnologias de monitoramento ambiental e a institucionalização de espaços permanentes de diálogo com comunidades tradicionais e organizações da sociedade civil.

Dessa forma, a consolidação do perfil resolutivo e transformador do Ministério Público representa condição essencial para que a COP 30 se torne um marco real na luta pela justiça climática, pela proteção da sociobiodiversidade amazônica e pela construção de uma governança ambiental democrática e plural.

CONCLUSÃO

A intensificação da crise climática global e suas consequências socioambientais aprofundam as desigualdades e desafiam os paradigmas

56 DIDIER JÚNIOR; ZANETI JÚNIOR, 2016. p. 159-181.

57 PIRAJA, 2020; BOLWERK, 2022.

58 GORDILHO, 2018.

59 GOULART, 2017; DAHER, 2018.

tradicionais de desenvolvimento, governança e justiça. Nesse cenário, a Amazônia assume papel central não apenas pela sua importância ecológica planetária, mas também como território de disputas e resistências que colocam em xeque os modelos hegemônicos de apropriação da natureza. A realização da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 30) em Belém do Pará, em 2025, marca um momento histórico para reposicionar a Amazônia e seus povos como protagonistas na construção de alternativas civilizatórias fundadas na justiça climática e na valorização da sociobiodiversidade.

Partindo desse contexto, a pesquisa buscou responder ao seguinte problema: em que medida o Ministério Público brasileiro, segundo o novo paradigma resolutivo e diante da realização da COP 30 no Brasil, pode atuar de forma estratégica para fortalecer a justiça climática e a defesa dos direitos socioambientais? Para enfrentar essa questão, o objetivo geral estabelecido foi analisar criticamente o papel do Ministério Público na promoção da justiça climática, considerando os referenciais da ecologia política latino-americana, da racionalidade ambiental e da resolutividade institucional.

A análise realizada evidenciou que a atuação do Ministério Público precisa ir além da judicialização tradicional, exigindo práticas resolutivas voltadas à transformação social e ambiental. As principais linhas estratégicas identificadas foram: a defesa dos direitos territoriais e da consulta prévia, livre e informada; o combate ao racismo ambiental; a indução de políticas públicas de adaptação climática inclusivas; o fomento de soluções extrajudiciais e estruturantes; e a articulação interinstitucional em rede. Ressaltou-se, ainda, que a efetividade dessa atuação enfrenta obstáculos internos, como a cultura burocrática, e externos, como a pressão de interesses econômicos predatórios.

A relevância dos resultados encontrados reside na demonstração de que o fortalecimento do perfil resolutivo do Ministério Público é indispensável para a construção de práticas institucionais mais democráticas, plurais e ambientalmente responsáveis. A COP 30, nesse sentido, não deve ser encarada apenas como um evento diplomático, mas como uma oportunidade de reposicionar a atuação ministerial na defesa da justiça climática e dos direitos fundamentais dos povos da Amazônia.

Diante das limitações desta pesquisa, abrem-se caminhos para novos estudos. Recomenda-se a realização de pesquisas empíricas que analisem práticas concretas de atuação resolutiva do Ministério Público em conflitos ambientais na Amazônia, a investigação sobre a efetividade dos instrumentos extrajudiciais, como Termos de Ajustamento de Condutas e recomendações, na promoção da justiça climática e estudos comparados entre diferentes ramos do Ministério Público na Amazônia Legal. Também seria relevante aprofundar o diálogo entre o conceito de justiça climática e os aportes do ecofeminismo, da decolonialidade e das epistemologias indígenas na construção de alternativas jurídicas para o enfrentamento da crise climática.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver:** uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante, 2016.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000200008.

ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSELRAD, Henri. O social nas mudanças climáticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 109, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/3611096/2022.

ACSELRAD, Henri. Pueblos y comunidades tradicionales, grandes empresas y estrategias de territorialización. **Mundos Plurales**, v. 6, n. 2, p. 47-61, 2019.

ALIER, Joan Martínez et al. Environmental conflicts and defenders: A global overview. **Global Environmental Change**, v. 63, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102104.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; DE OLIVEIRA COSTA, Rafael. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros do Ministério Público: a importância da recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018

(recomendação de aracaju). **Revista Jurídica-Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 7, p. 127-143, 2019.

BIDONE, Ricardo Figueira; NOBRE, Carlos Afonso; MAHLER, Cláudio Fernando; BIDONE, Francisco Ricardo A. COP 30: Brazil's great opportunity. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 97, n. 2, e20250245, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0001-3765202520250245.

BOLWERK, Luciana Maria de Sá; LIRA, Hugo Leonardo Córdova. Proatividade e resolutividade do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 1-28, 2022.

BONARETTO, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira; MORAES, Elenice Frez. A atuação resolutiva do Ministério Público: limites e perspectivas. In: **Ministério Público resolutivo:** teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 95-116.

DAHER, Marcus Antônio. O Ministério Público como garantia de acesso à justiça e a necessidade de atuação resolutiva. **Revista do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 28, p. 187-212, 2018.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada. In: **Tutela jurisdicional adequada**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 159-181.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização e biodiversidade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 63-75.

ESCOBAR, Arturo. Whose Knowledge, Whose Nature? Biodiversity, Conservation, and the Political Ecology of Social Movements. **Journal of Political Ecology**, v. 5, p. 53-82, 1998.

FEARNSIDE, Philip Martin; LEAL FILHO, Walter. COP 30: Brazilian policies must change. **Science**, v. 387, n. 6740, p. 1237, 2025. DOI: 10.1126/science.adu9113.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Valéria Belivacqua da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo: apontamentos críticos e perspectivas

futuras. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público da União**, v. 6, n. 2, p. 77-108, 2018.

GOULART, José Roberto Moreira. Lineamentos do Ministério Público resolutivo: teoria e práxis. In: **Ministério Público resolutivo:** teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 3-24.

LEFF, Enrique. Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 20, p. 15-42, 2009. DOI: https://doi.org/10.5380/dma.v20i0.13803.

LEFF, Enrique. Descolonización del conocimiento eurocéntrico, emancipación de los saberes indígenas y territorialización de la vida. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, v. 27, n. 98, e6615824, 2022.

LEFF, Enrique. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 17-40, 2003.

LIMA, Adriane; NUNES, Fabiano; SILVA, Rodrigo. Desafios da consulta prévia no Estado do Pará: a experiência junto às comunidades quilombolas de Barcarena-PA. **Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública**, v. 7, n. 1, p. 22-45, 2021.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil:** por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia, n. 322. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

PIRAJA, Davi Reis S. B. Teoria Geral do Ministério Público Resolutivo. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Org.). **Manual de Resolutividade do Ministério Público**. Brasília, DF: CNMP, 2020. p. 19-42.

QUIJANO, Aníbal. "Bien Vivir": entre el "desarrollo" y la des/colonialidad del poder. **Viento Sur**, n. 118, p. 77-87, mar. 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Justitia**, v. 79, n. 204, 2018.

SOUZA, Renée do Ó. Princípios da Resolutividade. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Org.). **Manual de Resolutividade do Ministério Público**. Brasília, DF: CNMP, 2020. p. 45-51.

CRISE AMBIENTAL-CLIMÁTICA E MINISTÉRIO PÚBLICO: DESAFIOS E CAMINHOS VIÁVEIS

ENVIRONMENTAL-CLIMATE CRISIS AND PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: CHALLENGES AND VIABLES PATHS

Tiago dos Santos Santana
Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Assessor Administrativo do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Revisando Direitos e da Unidade de Fomento à Pesquisa Científica e Inovação (UFPCI/CEAF/MPBA).
E-mail: t.ssantana@outlook.com

Guilhardes de Jesus Júnior
Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz(UESC)/Rede Prodema. Professor Titular do Departamento de Ciências Jurídicas da UESC. Docente do PPGD – Mestrado em Direito em Associação UEFS/UESC/UESB/UNEB.
E-mail: guilhardes@uesc.br

Recebido em: 30/04/2025 | Aprovado em: 28/07/2025

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir os desafios e identificar caminhos viáveis para a atuação do Ministério Público brasileiro no contexto da crise ambiental-climática. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental, o estudo tem foco na emergência da litigância climática como instrumento estratégico aplicável ao Ministério Público. Conclui-se que a efetividade da atuação ministerial depende da superação de obstáculos, como o distanciamento temático e o descompasso na atuação de membros com mesma competência, sendo a articulação em redes e a adoção de um perfil resolutivo caminhos promissores para ampliar a eficácia na proteção de direitos climáticos.

Palavras-chave: Crise ambiental-climática, mudanças climáticas, litigância climática, Ministério Público.

Abstract: *The objective of this article is to discuss the challenges and identify viable paths for the brazilian public prosecutor's office to act in the context of the environmental-climate crisis. Through a bibliographic review and documentary analysis, the study focuses on the emergence of climate litigation as a strategic instrument applicable to the public prosecutor's office. It is concluded that the effectiveness of the ministerial action depends on overcoming obstacles, such as thematic distance and the mismatch in the actions of members with the same competence, with networking and the adoption of a resolution profile being promising paths to increase the effectiveness in the protection of climate rights.*

Keywords: *Environmental-climate crisis, climate change, climate litigation, public prosecutor's office.*

Sumário: 1. Entendendo o contexto da crise. 1.1. Crise ambiental-climática: um novo contexto. 1.2. Crise ambiental-climática e direitos humanos. 2. Mudanças climáticas e Ministério Público. 2.1. A resolução de conflitos climático-ambientais. 2.2. Legitimidade do Ministério Público para a litigância climática. 2.3. A necessária articulação em redes. 2.4. Resolutividade e litigância climática extrajudicial. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A crise ambiental-climática representa um dos maiores desafios contemporâneos para as instituições jurídicas, demandando respostas inovadoras e eficazes. O fenômeno das mudanças climáticas ultrapassa o campo das ciências naturais para se tornar uma questão central no debate jurídico-institucional, exigindo um reposicionamento estratégico dos órgãos do sistema de justiça, particularmente do Ministério Público brasileiro enquanto instituição constitucionalmente designada para a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A emergência da litigância climática no cenário nacional e internacional representa uma resposta a esses desafios, constituindo um campo promissor para a atuação ministerial. Considerada como o conjunto de casos que levantam questões vinculadas à mitigação das mudanças climáticas, adaptação ou ciência climática, essa modalidade de litigância tem crescido exponencialmente nos últimos anos, despontando como instrumento estratégico para a implementação de políticas climáticas mais ambiciosas.

Nesse contexto, o objetivo geral deste artigo é discutir os desafios e identificar caminhos viáveis para a atuação do Ministério Público brasileiro no contexto da crise ambiental-climática, de modo a compreender o cenário

atual da crise, examinar a legitimidade e o papel do Ministério Público nos litígios climáticos e propor estratégias de atuação que privilegiem a articulação em redes e a resolutividade extrajudicial.

Para alcançar os objetivos propostos, este estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental, por meio de revisão da literatura especializada em direito ambiental, mudanças e litigância climáticas, relatórios de organizações internacionais, leis e normas pertinentes, e casos emblemáticos de litigância climática no Brasil e no exterior.

O estudo está estruturado em três partes principais. Na primeira parte, discute-se o contexto da crise ambiental-climática, explorando suas origens na modernidade e seus desdobramentos contemporâneos; em seguida, é analisada a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público na litigância climática brasileira; e, por fim, propomos caminhos viáveis para a atuação ministerial, enfatizando a articulação em redes e a abordagem resolutiva dos conflitos climáticos.

1. ENTENDENDO O CONTEXTO DA CRISE

A existência de uma *crise ambiental* não é uma novidade. Matos e Santos (2018) relatam que, desde o século XIX, há uma preocupação com a degradação ambiental e sua relação com as ações antrópicas; Leff (2001) aponta que uma das primeiras discussões envolvendo uma consciência ambiental ocorreu na década de 1960, com o debate promovido por Rachel Carlson, no livro Primavera Silenciosa, sobre a utilização de produtos químicos nos EUA entre as décadas de 1940 e 1950.

Entretanto, a problemática (para não dizer *a grande disputa*) não está centrada na existência ou não de uma crise ambiental, mas em estabelecer suas causas e os fatores que contribuem para o agravamento dos problemas ambientais, além de identificar quais medidas devem ser adotadas para lidar com as suas consequências.

Em geral, a crise ambiental tem sido atribuída à pressão do crescimento populacional, aos impactos da acumulação de capital, à busca pela maximização do lucro a curto prazo, aos padrões tecnológicos e ritmo

de exploração da natureza, bem como aos modelos de consumo que esgotam os recursos naturais, comprometem a fertilidade do solo e afetam a capacidade de regeneração dos ecossistemas.[1]

Esses atributos possuem como causa-raiz a *modernidade* e o processo de *modernização*, cujo paradigma é a separação e domínio do homem sobre a natureza mediante técnica, de modo a legitimar e impulsionar um desenvolvimento baseado no crescimento econômico e na negação à natureza.

> Portanto, a degradação ambiental se manifesta como sintoma de uma crise de civilização, marcada pelo modelo de modernidade regido pelo predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza. A questão ambiental problematiza as próprias bases da produção; aponta para a desconstrução do paradigma econômico da modernidade e para a construção de futuros possíveis, fundados nos limites das leis da natureza, nos potenciais ecológicos, na produção de sentidos sociais e na criatividade humana.[2]

Em verdade, a *modernidade* é marcada por descontinuidades contraditórias e virtuais, que assegura uma ideia de progresso pautada na superação do *status quo ante* pelo novo e na *segurança* por ela proporcionada em relação àquilo que é ultrapassado[3], ainda que seja necessário desonerar o ser humano de qualquer responsabilidade, especialmente sobre as consequências ambientais.

Ninguém deixa de conectar um liquidificador ou um abajur em uma tomada, já que se sabe que tais objetos – enquanto fruto da inteligência humana – são mais vantajosos que sujar-se enquanto saboreia uma fruta ou realizar uma leitura de forma descontável sob a luz de velas. E, mesmo sabendo que uma descarga elétrica pode ser fatal, *confiamos* que a regular utilização desses objetos e da energia elétrica é livre de *riscos* ou não nos trará nenhum prejuízo por possuírem algum dispositivo técnico que minimize tais infortúnios.

1 LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** Tradução de Sandra Valenzuela; revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 240 p.

2 LEFF, Enrique. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

3 GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991. 177 p.

De igual forma, não há preocupação com a possibilidade de *riscos* advindos da construção de uma hidrelétrica no Rio Madeira[4], no meio da Floresta Amazônica, quando levado em consideração que a energia elétrica produzida trará *segurança* energética – especialmente para os estados mais populosos e industrializados do sudeste brasileiro –, afastando o *perigo* de apagões ou racionamentos, como aqueles ocorridos do início dos anos 2000. O *risco* ecológico supera o *perigo* de retornar à uma circunstância já vivenciada; e, ainda que eventual risco seja relevante, há a *confiança* que alguma técnica ou sistema será suficiente para minimizá-lo ou neutralizá-lo.[5]

Apesar de não ser uma invenção moderna, o risco ecológico advindo da modernidade tem formato diferente das sociedades pré-modernas, tanto pela sua origem quanto pela sua extensão. De acordo com Beck (2011),

> (...) as ameaças de então, à diferença das atuais, agastavam somente o nariz ou os olhos, sendo portanto sensorialmente perceptíveis, enquanto *os riscos civilizatórios atuais tipicamente escapam à percepção, fincando pé sobretudo na esfera das fórmulas físico-químicas (por exemplo, toxinas nos alimentos ou ameaça nuclear).* Uma outra diferença está relacionada a esse caso. Naquela época, elas poderiam ser atribuídas a uma subprovisão de tecnologia higiênica. Hoje, elas têm sua causa numa superprodução industrial. *Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se, portanto, de seus equivalentes medievais, com frequência semelhantes por forma, fundamentalmente por conta da globalidade de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas modernas.* São riscos da modernização. São um *produto de série* do maquinário industrial do progresso, sendo *sistematicamente* agravados com seu desenvolvimento ulterior. (grifos nossos)

Portanto, o desmatamento não é fenômeno novo – existe desde os períodos pré-modernos com a conversão de florestas em pastos e depois para a exploração de madeira –, mas o desmatamento tal como acontece

4 SANTO ANTÔNIO ENERGIA. **O sistema de transposição de peixes da Hidrelétrica Santo Antônio garante a migração das espécies no Rio Madeira.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://santoantonioenergia.com.br/noticia/o-sistema-de-transposicao-de-peixes-da-hidreletrica-santo-antonio-garante-a-migracao-das-especies-no-rio-madeira/>.

5 SANTO ANTÔNIO ENERGIA. **O sistema de transposição de peixes da Hidrelétrica Santo Antônio garante a migração das espécies no Rio Madeira.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://santoantonioenergia.com.br/noticia/o-sistema-de-transposicao-de-peixes-da-hidreletrica-santo-antonio-garante-a-migracao-das-especies-no-rio-madeira/>.

hoje tem características globais e resultados complexos. Ou seja, o que se percebe é que a existência de uma crise ambiental revela riscos ecológicos de contornos imprevisíveis advindos da modernidade e do processo de modernização, cujas consequências ainda são muitas vezes desconhecidas, com capacidade de afetar a vida humana.

1.1. Crise ambiental-climática: um novo contexto

A partir da primeira década do século XXI, as discussões em torno da crise ambiental são deslocadas para a extensão da degradação e as exterioridades até então experimentadas, pois "em vez de estarmos entrando num período de pós-modernidade, estamos alcançando um período em que as consequências da modernidade estão se tornando mais radicalizadas e universalizadas do que antes"[6].

Os efeitos da crise ambiental que antes eram sentidos de forma local e isolada agora são cada vez mais frequentes, extremos e interconectados entre regiões diversas do globo, marcados especialmente pelas *mudanças no clima global*, o que faz questionar se há um novo cenário ecológico, que é agravado por um colapso dos processos ecológicos,

Teixeira e Toni (2022, p. 71-93) denominam esse novo cenário de *crise ambiental-climática*, vez que

> A vivência da crise climática (com eventos extremos cada vez mais frequentes e espraiados pelo mundo) e o potencial colapso de processos ecológicos que sustentam nossas sociedades (como a perda de biodiversidade ou o surgimento de novas doenças fatais) evidenciam situações de incerteza e vulnerabilidade criadas pelo ser humano e que colocam em risco existencial a própria humanidade ou, no mínimo, que trazem sofrimento absurdo, incabível moralmente, de milhares e milhares de pessoas. *A crise ambiental planetária, materializada pelas mudanças climáticas, evidencia também de forma concreta nossas incapacidades, desatenção e até arrogância na relação do ser humano com a natureza.* Já sabemos que não há como controlar o clima ou tão pouco retroceder no tempo e ter de volta as condições existentes anteriormente no planeta. O já consolidado aumento da temperatura em 1,1 °C da

6 GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991. 177 p.

> superfície do planeta determina que os esforços possíveis e urgentes são de mitigação das emissões de carbono, com vistas a algum grau de segurança climática no futuro e de adaptação às novas e inevitáveis realidades ambientais. (grifos nossos)

As mudanças no clima global — ou apenas *mudanças climáticas* — são consideradas as novas fronteiras da crise ambiental, resultado do aquecimento do planeta pela emissão de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera decorrentes de ações antrópicas como a queima de combustíveis fósseis, agropecuária extensiva, queimadas irregulares e descarte irregular de resíduos sólidos. E entre os mais variados efeitos da alteração do clima estão a persistência e a intensidade de eventos climáticos extremos, a insegurança alimentar e hídrica, a elevação do nível dos oceanos, a alteração de rotas migratórias de aves e a extinção de outros espécimes, a retração na produtividade agrícola, ondas de calor, o aquecimento e a acidificação dos mares, a mudanças hidrológicas resultantes do recuo das geleiras, o surgimento de novas doenças e epidemias, entre outros.[7]

1.2. Crise ambiental-climática e direitos humanos

As consequências climáticas são potencializadas quando associadas a problemas socioeconômicos ainda não superados, como a pobreza e a marginalização, a violência, a migração forçada, especialmente em grandes centros urbanos:

> *In urban settings, observed climate change has caused impacts on human health, livelihoods and key infrastructure (high confidence). Multiple climate and non-climate hazards impact cities, settlements and infrastructure and sometimes coincide, magnifying damage (high confidence). Hot extremes including heatwaves have intensified in cities (high confidence), where they have also aggravated air pollution events (medium confidence) and limited functioning of key infrastructure (high confidence). Observed impacts are concentrated amongst the economically and socially marginalized urban residents, e.g., in informal settlements (high confidence). Infrastructure, including transportation, water, sanitation and energy*

7 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. Framing and Context. *In*: **Global Warming of 1.5°C:** IPCC Special Report on Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels in Context of Strengthening Response to Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty. Cambridge University Press; 2022:49-92.

> *systems have been compromised by extreme and slow-onset events, with resulting economic losses, disruptions of services and impacts to well-being.*[8] [9]

Esse cenário de instabilidade abre novos espaços para violações a direitos humanos. Não obstante tais violações serem inicialmente entendidas por outras perspectivas, a comunidade internacional, tendo reconhecido que o problema do clima também é um estorvo à efetividade dos direitos humanos, ao passo que o risco à manutenção da vida no planeta e a subsistência de diversos povos se torna factível por externalidades do clima de modo a afetar primordialmente o direito básico à alimentação.[10]

Tão é assim que o Conselho de Direitos Humanos da ONU já reafirmou que, entre os seus efeitos deletérios das alterações climáticas, tem impacto nos direitos à vida, à autodeterminação, ao desenvolvimento, à saúde, alimentação, água e saneamento, habitação adequada e uma série de direitos culturais[11].

Em países mais pobres da África, Ásia, América Central e América do Sul, bem como por certos indivíduos e grupos vulneráveis, a relação entre alterações climáticas e violações de direitos humanos tendem a ser experimentada com maior intensidade. Nesses locais, os sistemas de proteção dos direitos humanos são comumente precários, e os povos e comunidades tradicionais, as crianças, os idosos, as mulheres grávidas e os mais pobres não estão suficientemente preparados para compreender, resistir e exercer pressão sobre governos.[12]

8 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. Framing and Context. *In*: **Global Warming of 1.5°C:** IPCC Special Report on Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels in Context of Strengthening Response to Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty. Cambridge University Press; 2022:49-92.

9 Em ambientes urbanos, as alterações climáticas observadas causaram impactos na saúde humana, nos meios de subsistência e nas principais infraestruturas. Múltiplos perigos climáticos e não climáticos impactam cidades, assentamentos e infraestruturas e, por vezes, coincidem, ampliando os danos. Os extremos quentes, incluindo ondas de calor, intensificaram-se nas cidades, onde também agravaram eventos de poluição atmosférica e funcionamento limitado de infraestruturas essenciais. Os impactos observados são concentrados entre os residentes urbanos econômica e socialmente marginalizados, por exemplo, em assentamentos informais. As infraestruturas, incluindo os sistemas de transporte, água, saneamento e energia, foram comprometidas por fenômenos extremos e de início lento, com consequentes perdas econômicas, perturbações de serviços e impactos no bem-estar. (tradução nossa).

10 IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. Framing and Context. *In*: **Global Warming of 1.5°C:** IPCC Special Report on Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels in Context of Strengthening Response to Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty. Cambridge University Press; 2022:49-92.

11 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, Fact Sheet nº 38.** United Nations: New York and Geneva, 2021.

12 INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. **Climate Change and Human Rights:** A Rough Guide. Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2008.

Portanto, a crise ambiental-climática evidencia um colapso dos processos ecológicos já perceptível desde meados do século passado, mas que está intrinsecamente ligado a uma ampla e complexa rede de fenômenos e riscos que resultam das alterações no clima e manifestam-se de forma interconectada e recorrente, desafiando a capacidade de adaptação das populações e governos.

2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E MINISTÉRIO PÚBLICO

O Brasil, por estar inserido na América do Sul, não está imune aos efeitos da crise ambiental-climática e violações de direitos humanos dela decorrentes, mas apresenta singularidades que devem ser relacionadas.

De acordo com o Observatório do Clima (2023), estamos entre os maiores emissores de gases do efeito estufa, ocupando a 7ª posição com 3% do total mundial das emissões, atrás apenas da China (25,2%), EUA (12%), Índia (7%), União Europeia (6,6%), Rússia (4,1%) e Indonésia (4%). Apenas em 2021 foram emitidas 2,4 bilhões de toneladas de gás carbônico, o que representa um acréscimo de 12,2% em relação ao ano anterior – sendo este o maior aumento de emissões em quase duas décadas – especialmente por mudanças de uso da terra e floresta (49%), o setor agropecuário (25%) e o setor energético (18%), ou seja, a maioria das emissões é oriunda do desmatamento e queimada ilegais.

E quando se fala em mudanças climáticas e efeito estufa, a Amazônia é sempre colocada em evidência. A maior floresta tropical do mundo, que se estende por nove países da América do Sul, cumpre um relevante papel climático, sendo responsável por ciclos biogeoquímicos que promovem a troca de gases e partículas efeito estufa, como metano, dióxido de carbono, ozônio e óxido nitroso que contribuem para o efeito estufa. Por isso, o desmatamento e a degradação de áreas da floresta amazônica tenderiam a resultar em um enfraquecimento e potencial colapso da rede biogeoquímica com graves consequências não apenas para ecossistemas, mas também para comunidades que direta ou indiretamente deles dependem.[13]

13 MALHI, Y. et al. Chapter 6: Biogeochemical cycles in the Amazon. In: MALHI, Y. et al. **Amazon Assessment Report 2021.** New York: United Nations Sustainable Development Solutions Network, 2021. Disponível em: <https://www.theamazonwewant.org/spa-reports/>.

Ainda assim, outros biomas brasileiros também se encontram na fronteira das mudanças climáticas. É o caso do Cerrado, que tem um papel estratégico na reserva de água, na conservação da biodiversidade e na produção agrícola brasileira, já que nesse bioma estão localizadas as nascentes das maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica/ Tocantins, São Francisco e Prata), os três grandes aquíferos de Guarani, Bambuí e Urucuia, bem como o maior rebanho bovino e a maior produção de soja.[14]

Efetivamente, o Cerrado é o responsável pelo abastecimento de água em áreas urbanas – especialmente localizadas na Mata Atlântica, já devastada – e pela produção agrícola brasileira destinada ao consumo interno e principalmente à exportação. Tão é assim que, na região centro-norte desse bioma, há a consolidação de uma nova fronteira agrícola brasileira, a MATOPIBA, compreendida como a faixa de divisa entre os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Além da grande quantidade de empreendimentos agrícolas, de pecuária e de geração de energia, nessa área há também povos originários e comunidades tradicionais de diversas matizes identitárias. Tão é assim que essa nova fronteira agrícola entre estados do Nordeste e Norte já apresentava, na década passada, 30% dos municípios com algum *conflito ambiental* ou com impactos indiretos desses empreendimentos, de acordo com dados do Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil.[15]

2.1. A resolução de conflitos climático-ambiental

Os *conflitos ambientais* – também chamados por alguns de conflitos ecológicos ou conflitos socioambientais – "referem-se a um conjunto complexo de embates entre grupos sociais em função de seus distintos modos de inter-relacionamento ecológico"[16], cuja análise deve perpassar pelas acepções biofísica (incluindo os múltiplos ciclos naturais), humana

14 ASSAD, Eduardo Delgado; VICTORIA, Daniel de Castro; CUADRA, Santiago Vianna; PUGLIERO, Vanessa Silva; ZANETTI, Marília Ribeiro. Efeito das mudanças climáticas na agricultura do Cerrado. In: BOLFE, E. L.; SANO, E. E.; CAMPOS, S. K. (ed.). **Dinâmica agrícola no cerrado**: análises e projeções. Brasília: EMBRAPA, 2020. p. 213-228.

15 PACHECO, Tania; PORTO, Marcelo Firpo; ROCHA, Diogo. Metodologia e Resultados do Mapa: uma síntese dos casos de injustiça ambiental e saúde no Brasil. In: PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (orgs.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil:** o Mapa de Conflitos. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 35-71.

(com suas estruturas sociais) e interdependente (com o frenético dinamismo entre estas) do conflito.[16]

De forma mais direta, podemos denominar de conflitos ambientais aqueles

> conflitos que têm elementos da natureza como objeto e que expressam relações de tensão entre interesses coletivos e interesses privados de conflitos sócio-ambientais. Em geral, eles se dão pelo uso ou apropriação de espaços e recursos coletivos por agentes econômicos particulares, pondo em jogo interesses que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum, sejam esses conflitos implícitos ou explícitos.[17]

Alguns conflitos ambientais são crassos, aparentes, e, em geral, ações coletivas de resistência são colocadas em práticas por grupos informais e institucionalizados, como associações e comissões de vítimas, familiares de vítimas e atingidos, como forma de organizar suas demandas, expor suas vivências e fazer frente àqueles que são seus interesses. É o caso do rompimento da barragem do Fundão, ocorrido em 2015 em Mariana/MG, cujos impactos da contaminação das águas e da fauna pelo derrame de rejeitos são sentidos mesmo após dez anos, havendo relatos de pescadores de Minas Gerais e Espírito Santo que estão impedidos de exercer a pesca no Rio Doce e ainda não receberam indenização[18].

Outros conflitos ambientais apresentam feições veladas e latentes. O Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, não contém uma exigência expressa de conformidade ambiental e sustentável de produtos e serviços ofertados enquanto um direito básico dos consumidores. Entretanto, há iniciativas de consumidores e entidades de defesa do consumidor vigilantes para a prática do que se tem convencionado chamar de *greenwashing* (lavagem verde ou maquiagem verde, em tradução livre), ou seja, na manipulação de informações pelos fornecedores com o objetivo de criar

16 LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, M. (Org.) **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 107-122.

17 SCOTTO, Gabriela. **Conflitos ambientais no Brasil:** natureza para todos ou somente para alguns? Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

18 O conceito de *justiça climática* decorre do conceito de *justiça ambiental*, pelo reconhecimento de que os efeitos das mudanças climáticas atingem grupos sociais distintos na mesma intensidade e forma.

uma aparência de "sustentabilidade" para seus produtos e serviços que na prática inexiste.

Por outro lado, a evidência de uma crise ambiental-climática faz surgir conflitos com novos contornos, nos quais há um "agravamento da desigualdade entre aqueles que produzem ou exacerbam o risco (ou o convertem em dano concreto) e aqueles mais gravemente afetados pelos impactos climáticos"[19], expondo um quadro de *injustiça climática*[20] e abrindo portas para violações de direitos humanos e fundamentais que estão relacionadas e radicalizadas pelas mudanças do clima.

A percepção desses novos conflitos faz com que agentes, grupos e instituições se movimentem na tentativa de exigir iniciativas por parte de governos e do setor privado e acelerar a implementação de metas de redução de emissões ou demonstrar o seu descumprimento, relacionar os danos sofridos com as mudanças do clima, ou forçar ações de mitigação, adaptação, resiliência, mitigação de danos ou de proteção a comunidades mais vulneráveis, o que tem sido denominado de *litigância climática*.

A *litigância climática* pode ser definida enquanto o conjunto de casos levados a conhecimento de órgãos administrativos ou judiciais e que levantam questões materiais de direito ou fato que estejam vinculados à mitigação das mudanças climáticas, adaptação ou ciência das mudanças climáticas[21].

Em outras palavras, a litigância climática consiste no

> (...) conjunto de ações, de caráter judicial, administrativo ou extrajudicial, relacionadas direta ou indiretamente às mudanças climáticas, e que se desdobram nos seguintes níveis: (i) casos em que as mudanças climáticas constituem a questão central a ser analisada, figurando como o fundamento principal e expresso da ação (os fatos e argumentos jurídicos são articulados de forma a endereçar direta e especificamente a questão climática); (ii) casos em que as mudanças climáticas figuram explicitamente como

19 MOREIRA, Daniela de Andrade (Coord.). *et al.* **Litigância climática no Brasil**: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2021. p. 39.

20 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2020 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=>.

21 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2020 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=>.

> um dos fundamentos discutidos, sendo articuladas, no entanto, em conjunto com outros argumentos ambientais e/ou técnicos não associados diretamente à questão; (iii) casos em que as mudanças climáticas não são mencionadas explicitamente, mas que têm claras implicações para a regulação climática de forma mais ampla.[22]

Nesses litígios estão em jogo um conjunto de direitos (direito à vida, saúde, alimentação, água, liberdade, vida familiar, entre outros), denominados de *direitos climáticos*, que muitas vezes não se concentram explicitamente no clima, mas têm um impacto no enfrentamento das mudanças climáticas e gozo de um clima seguro e estável[23].

Apesar de ser uma nova dinâmica de reivindicação, a litigância climática tem crescido rapidamente tanto em número de casos quanto nos países em que são registrados. O Relatório Global de Litígios Climático[24] identificou 884 casos climáticos em 2017, quantitativo que saltou para 1.550 casos em 2020 e 2.180 casos em 2022 em tribunais (internacionais, nacionais e subnacionais) e órgãos administrativos. Os casos climáticos nos Estados Unidos da América representam a grande maioria (1.522), porém outros países lideram o *ranking,* como Austrália (127), Reino Unido (79), Alemanha (38), Canadá (34), Nova Zelândia (26), França (22), México (18), Espanha (17) e Índia (12).

O Brasil foi descrito com 30 casos de litigância climática nos tribunais nacionais, porém esse quantitativo pode ser maior, já que os litígios climáticos são percebidos de maneiras diferentes e compartilham características comuns com outros tipos de litígios como os conflitos ambientais de interesse público, especialmente nos países que não detêm uma perspectiva sólida sobre conflitos climáticos[25], o que faz com que, nos casos, seja argumentado que as obrigações climáticas decorrem

22 MOREIRA, Daniela de Andrade (Coord.). *et al.* **Litigância climática no Brasil**: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2021. p. 39.

23 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2023 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2023. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=3>.

24 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2023 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2023. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=3>.

25 PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M.; FOERSTER, Anita. **A 'Next Generation' of Climate Change Litigation?:** An Australian Perspective. Spain: Oñati Socio-Legal Series, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3264173>.

diretamente de direitos constitucionais e fundamentais sobre o meio ambiente, e não como direito autônomo ao clima estável.

2.2. Legitimidade do Ministério Público para a litigância climática

A probabilidade de um litígio climático ser movido em um determinado país depende de uma série de fatores que incluem a cultura jurídica do país, se os autores malsucedidos devem pagar os custos dos réus, o grau de frustração com as ações ou omissões dos governos em relação às mudanças climáticas, quão frequentes, extensas e prejudiciais as perdas físicas causadas pelo clima estão se tornando, e a existência de marcos regulatórios e precedentes judiciais que estabeleçam direitos e obrigações aplicáveis relacionados ao clima[26].

O Brasil está inserido em contexto específico da litigância climática mundial e na América Latina, não apenas pela profusão de casos climáticos que foram movidos desafiando os esforços governamentais por relaxar ou enfraquecer a regulamentação climática, mas também por possuir jurisprudência sólida e instituições constitucionalmente vocacionadas à tutela climático-ambiental.

Os tribunais nacionais, apesar de inicialmente orientados principalmente para questões ambientais, tem progressivamente compreendido o fenômeno da litigância climática e desenvolvido jurisprudência relevante em torno das mudanças do clima por casos que lhe são apresentados para resolução. É o caso do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que decidiu no REsp nº 1.386.006/PR, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, que qualquer exceção à proibição de produzir queimadas deve estar prevista expressamente em lei federal e interpretada restritivamente pelo administrador e juiz, sobretudo em época de mudanças climáticas.

No AgInt no REsp nº 2.020.367/PE, também sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, foi consignado que a União precisa pelo menos ser

26 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2020 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=>.

formalmente consultada quando o Município pretender licenciar obra ou empreendimento que possa afetar direta ou indiretamente bem federal, especialmente ante as mudanças climáticas e aumento do nível do oceano, em que a construção de muros de contenção não se qualifica como fato de interesse apenas local, pois comumente implica tão só transferir para a redondeza e até outros municípios os danos causados pelo avanço das marés altas.

De igual forma, o Ministro Herman Benjamin foi firme em seu voto no AgInt no AREsp nº 2.188.380/SE ao afirmar que mudanças climáticas são um fato incontestável cujos impactos afetam principalmente os pobres, mobilizam cientistas e políticos e chegam aos tribunais, não havendo dúvidas sobre sua realidade, causas humanas e efeitos devastadores na vida planetária. E, apesar das lacunas no conhecimento, o consenso científico é sólido, exigindo que juízes evitem dar voz a posições negacionistas que frequentemente mascaram interesses econômicos contrários ao Estado de Direito Ambiental.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, decidiu na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 que o Acordo de Paris é um tratado de direitos humanos, que goza de *status* de supralegalidade na hierarquia jurídico-normativa. A Corte decidiu também que o Poder Executivo tem o dever constitucional de executar e alocar os recursos para mitigar as mudanças climáticas, com base tanto na separação de poderes quanto no direito constitucional a um meio ambiente saudável.

E o Ministério Público tem sido uma das principais instituições na litigância climática no Brasil. Essa perspectiva é reforçada pelo Portal JusClima 2030[27], iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceira da ONU no monitoramento de litígios climáticos, que demonstra que 90 dos 139 casos judicializados pelo país contam com a participação direta ou indireta do *Parquet*[28], seja como polo ativo ou como partícipe.

O Ministério Público Federal, por exemplo, manejou Ação Civil Pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200 em desfavor da União, do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMbio), do Instituto Brasileiro de Meio

27 O projeto JusClima 2030 é uma iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que tem entre seus objetivos a identificação e a divulgação de litígios climáticos que tramitam nos diversos órgãos do Poder Judiciário.

28 Consulta realizada em 25 de fevereiro de 2025, no site <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/litigio/>.

Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), na qual Justiça Federal do Amazonas determinou a implementação de ações de comando e controle para contenção de agentes infratores ambientais – madeireiros, garimpeiros, grileiros, entre outros – em áreas de maior incidência do crime na Amazônia[29].

A atuação do Ministério Público brasileiro nos casos de litigância climática decorre do fenômeno da constitucionalização do meio ambiente que gerou um dever de proteção ecológica até então não experimentado pelo Estado brasileiro, na qual o poder público está vinculado a um poder-dever de salvaguarda a um bem jurídico de valor fundamental e o dever-fazer de maneira adequada e eficiente, para consecução da premissa constitucional de um ambiente ecologicamente equilibrado.

No prisma normativo, a legitimidade ministerial advém da atribuição constitucional que lhe foi imputada, de zelar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis[30], além de um conjunto de regras infraconstitucionais que regem a sua atuação, como o art. 25, IV, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), os arts. 1º, I, e 5º, I, ambos da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e art. 5º, II, d, III, d, e art. 6º, XIX, b, ambos da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que autorizam a instauração de inquérito civil e o ajuizamento de ação civil pública para a defesa do meio ambiente.

Outro aspecto relevante é legitimação social do papel de *ombudsman* do Ministério Público brasileiro no terreno fértil e pouco explorado dos litígios climáticos, pois muitos conflitos ainda não foram evidenciados em razão de desafios financeiros, intimidação de terceiros, falta de conhecimento técnico da própria instituição e das vítimas, especialmente entre pessoas vulneráveis (mulheres, indígenas e hipossuficientes), que tenderão a demandar mais por mudança nas políticas climáticas ou reparação por danos climáticos[31].

29 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** 2. ed. São Paulo: Forense, 2021.

30 Art. 127 e 129, da Constituição Federal.

31 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2023 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2023. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=3>.

2.3. A necessária articulação em redes

Apesar do pioneirismo e da sua centralidade na litigância ambiental, o Ministério Público brasileiro tende a enfrentar desafios para o cumprimento de suas atribuições constitucionais em um contexto de mudanças climáticas, o que pode ser atribuído – entre outros fatores – ao distanciamento temático e ao descompasso na atuação de membros de mesma competência.

O distanciamento temático é um desafio comum aos órgãos do sistema justiça, caracterizado pelo incipiente conhecimento da complexidade das questões ambientais e dos litígios climáticos. Esse distanciamento temático, quando associado a um descompasso na atuação de membros de mesma competência que advém da própria permeabilidade institucional do Ministério Público em um país com dimensões continentais, multiplicidade de biomas e variações culturais e econômicas latentes, resulta em uma atuação isolada, com pouca atenção à unidade da instituição e na contramão da efetiva persecução dos objetivos comuns dos órgãos ministeriais[32].

Todavia, esses desafios podem ser superados pela articulação dos ramos e membros do Ministério Público[33]. A articulação em redes é fundamental para dar efetividade à litigância climática no Brasil, por serem esses espaços aqueles que mais favorecem a troca de experiências bem-sucedidas, o intercâmbio de informações e formas de resolução dos conflitos, favorecendo a interdisciplinariedade.

Em verdade, a articulação em redes de litigância climática interministerial não significa a usurpação de competências de um órgão por outro, mas compartilhamento de saberes e integração da atuação. Por exemplo, os casos climáticos frequentemente tendem a estar relacionados a direitos climáticos, aplicação interna, manutenção de combustíveis fósseis no subsolo, responsabilidade e responsabilidade corporativa, falha de adaptação e os impactos da adaptação, e divulgações climáticas e *greenwashing*[34], por isso alguns grupos com maior experiência atuam em

32 CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente:** abordagem prática e resolutiva. Brasília: CNMP, 2021.

33 ABRAMPA. **Manual de litigância climática:** estratégias de defesa do clima estável para o Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2022.

34 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2020 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/hand-

litígios climáticos de primeira geração[35], enquanto outros grupos podem avançar e centrar esforços em casos em que as mudanças climáticas sejam um dos componentes (mas não o único ou principal), desde que seja garantida, na medida do possível, a coordenação entre esses esforços para que façam parte de uma estratégia de litígio coerente e que não se interponham[36].

Loubet e Lameira[37] apontam que:

> O ideal seria que cada Ministério Público pudesse elaborar um plano de ação climática que levasse em conta o diagnóstico de sua região de atuação, o prognóstico das mudanças e as ações que a instituição poderia adotar para auxiliar no combate à crise do clima, isto sem contar a adoção de esforços de redução de suas próprias emissões. Importante também que os Ministérios Públicos se estruturem para o tratamento do tema, seja pela contratação de profissionais com expertise na área de mudanças climáticas para seus órgãos de auxílio técnico, seja por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, Universidades e Centros de Pesquisa.

Além disso, redes de membros do Ministério Público com atribuição ambiental são um importante passo na concretização do princípio da cooperação ambiental[38] prevista na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 140 por outros agentes constitucionais que não apenas os agentes políticos legalmente previstos, e tenderia a uma prevenção e combate a crimes e danos contra o meio ambiente interestaduais e transnacionais mais eficaz.

---

le/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=>.

35 De acordo com os mesmos autores, os litígios climáticos de primeira geração são aqueles que envolvem diretamente questões de direito sobre mudanças climáticas e ciência climática, por exemplo, a responsabilidade corporativa pelos impactos ambientais das emissões de GEE.

36 PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M.; FOERSTER, Anita. **A 'Next Generation' of Climate Change Litigation?:** An Australian Perspective. Spain: Oñati Socio-Legal Series, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3264173>.

37 LOUBET, Luciano Furtado; LAMEIRA, Vinicius. Atuação do Ministério Público no campo das mudanças climáticas: fomentando ações de mitigação e adaptação. In: FERRETTI, André Rocha; PASSOS, Luciana Coutinho; LOUBET, Luciano Furtado; LAMEIRA, Vinicius. **Atuação do Ministério Público frente às mudanças climáticas.** ABRAMPA: [s.l.], [s.d]. Disponível em: < https://fundacaogrupoboticario.org.br/wp-content/uploads/2024/12/Atuacao-do-Ministerio-Publico-frente-as-mudancas-climaticas.pdf>.

38 O princípio da cooperação ambiental pode ser definido enquanto a competência da comum atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora, e que, no exercício dessa competência comum, os entes da federação devem promover a gestão de forma descentralizada, democrática e harmônica, buscando a cooperação conjunta, de modo a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação eficiente, de acordo com a previsão do art. 23, incisos VI e VII, da CF/88 e dos arts. 1º e 3º da Lei Complementar nº 140/2011.

Uma experiência bem-sucedida foi a articulação entre o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) e o Ministério Público Federal (MPF), que resultou em Termo de Compromisso Socioambiental (TCSA) para implementação de medidas de prevenção de danos e mitigação de impactos ambientais do Complexo Portuário e de Serviços Porto Sul, do município de Ilhéus/BA, com aporte financeiro superior a R$ 45 milhões a ser aplicado no fortalecimento dos órgãos de controle e fiscalização ambiental dos três entes federativos, apoio e estruturação das Unidades de Conservação (UC) federais e estaduais da região e medidas preventivas de danos ambientais[39].

Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) surge como figura central nesse processo de rearranjo institucional, por ser o órgão central de planejamento e coordenação de políticas nacionais que visam uniformizar, racionalizar e aprimorar a atuação ministerial na efetivação de direitos, cabendo-lhe regulamentar e incentivar as unidades a atuarem de forma articulada.

2.4. Resolutividade e litigância climática extrajudicial

Outro aspecto relevante para superação desse cenário é a adoção de uma nova perspectiva pelo Ministério Público diante dos litígios climáticos, que seja menos *demandista* da jurisdição e mais *resolutiva* na atuação extra jurisdicional.

A ideia de um Ministério Público *resolutivo* é definida quando a instituição "assume uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos e utilizando (...) mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de demandar"[40]. E, para fazer frente às suas atribuições em relação à ordem jurídica, o regime democrático e os direitos individuais e sociais, o Ministério Público dispõe de uma série de instrumentos (inquérito

39 MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Porto Sul:** Acordo firmado por MPF e MPBA prevê R$ 45 milhões para evitar impactos ambientais em Ilhéus. Salvador, 2019. Disponível em: <https://mpba.mp.br/noticia/48885>.

40 RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Revista Justitia,** São Paulo, v. 79, n. 204, p. 395-430, 2018. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf>.

civil, recomendação, audiência pública, termo de ajustamento de conduta, acordo de cooperação etc.) de contornos não jurisdicionais.

Não se pode perder de vista que *litigância climático-ambiental* não é composta exclusivamente de ações judiciais, mas também se compraz por meio da atuação extrajudicial – ainda que no Brasil comumente o vocábulo *litigância* seja diretamente relacionado à *judicialização*. E a judicialização muitas vezes sequer constitui o meio mais adequado para sua resolução desses casos.

O processo judicial exige formalismo, tempo, custos e reduzida participação social que são insuficientes para a complexidade dos litígios que emergem das mudanças climáticas[41], razão pela qual pode (para não dizer "deve") o Ministério Público ampliar o escopo de suas atribuições e fortalecer-se como instituição indispensável à justiça climática pela flexibilidade dos procedimentos extrajudiciais.

Por isso, é indispensável o desenvolvimento de uma cultura de litigância climática pelo Ministério Público brasileiro que seja fundada na negociação, consensualidade e, principalmente, estratégia.

> A litigância estratégica ecológica, tanto pela ótica das instituições públicas encarregadas de tutelar o meio ambiente (Ministérios Públicos, órgãos públicos ambientais nas três esferas federativas, Defensoria Pública, instituições científicas, entre outros) quanto da sociedade civil em geral (associações ambientalistas, cidadãos, etc.), é fundamental para, por meio do acionamento do Sistema de Justiça, tanto em sede extrajudicial quanto judicial, estabelecer uma postura propositiva, e não apenas reativa ante o dano ambiental já consolidado. A litigância estratégica, nesse sentido, permite, inclusive amparada nos princípios da prevenção e da precaução, antever a potencial ocorrência do dano ecológico diante de alguma situação fática, evitando a sua concretização, uma vez que, como referido em passagens anteriores, na maioria dos casos, estar-se-á diante de caso de irreversibilidade ou de extrema dificuldade de retorno ao status quo ante da Natureza.[42]

41 RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Revista Justitia,** São Paulo, v. 79, n. 204, p. 395-430, 2018. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf>.

42 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** 2. ed. São Paulo: Forense, 2021.

Essa perspectiva é reforçada por Loubet e Lameira[43], que defendem que a atuação negociada do Ministério Público junto aos poderes públicos pode resultar em programas de redução da concentração de gás carbônico na atmosfera e planos de prevenção e controle do desmatamento.

Portanto, a resolutividade resulta não apenas na consensualidade e celeridade das questões climáticas e ganhos de efetividade na atuação institucional, mas também reafirma o papel do Ministério Público na concretização de direitos fundamentais e o legitima enquanto *locus* de acesso à justiça ambiental e pacificação social.

CONCLUSÃO

A crise ambiental-climática representa um desafio sem precedentes para as instituições jurídicas, demandando respostas que ultrapassem abordagens convencionais e fragmentadas, e o Ministério Público possui potencial para exercer o papel protagonista na litigância climática enquanto instituição constitucionalmente designada para a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos do clima.

Entretanto, a efetividade da litigância climática pelo Ministério Público brasileiro depende da superação de obstáculos significativos, entre os quais se destacam o distanciamento temático e o descompasso na sua atuação, sobretudo em um país de dimensões continentais e com múltiplos biomas em risco. E como caminhos viáveis destacam-se a articulação em redes e a adoção de uma perspectiva resolutiva.

A articulação em redes permite o compartilhamento de saberes, experiências e a integração entre os diferentes ramos do Ministério Público, enquanto a adoção de uma identidade resolutiva baseada na consensualidade e em instrumentos extrajudiciais mostra-se mais adequada à complexidade dos litígios climáticos, cuja resolução exige flexibilidade, interdisciplinaridade e maior participação social.

43 LOUBET, Luciano Furtado; LAMEIRA, Vinicius. Atuação do Ministério Público no campo das mudanças climáticas: fomentando ações de mitigação e adaptação. In: FERRETTI, André Rocha; PASSOS, Luciana Coutinho; LOUBET, Luciano Furtado; LAMEIRA, Vinicius. **Atuação do Ministério Público frente às mudanças climáticas.** ABRAMPA: [s.l.], [s.d]. Disponível em: < https://fundacaogrupoboticario.org.br/wp-content/uploads/2024/12/Atuacao-do-Ministerio-Publico-frente-as-mudancas-climaticas.pdf>.

A consolidação de uma cultura de litigância estratégica ecológica, pautada na prevenção, na negociação e na resolutividade, representa não apenas um ganho de efetividade na proteção dos direitos climáticos, mas também legitima o Ministério Público como agente essencial na promoção da justiça ambiental e climática.

REFERÊNCIAS

ABRAMPA. **Manual de litigância climática:** estratégias de defesa do clima estável para o Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2022.

ASSAD, Eduardo Delgado; VICTORIA, Daniel de Castro; CUADRA, Santiago Vianna; PUGLIERO, Vanessa Silva; ZANETTI, Marília Ribeiro. Efeito das mudanças climáticas na agricultura do Cerrado. In: BOLFE, E. L.; SANO, E. E.; CAMPOS, S. K. (ed.). **Dinâmica agrícola no cerrado**: análises e projeções. Brasília: EMBRAPA, 2020. p. 213-228.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. 384 p.

BERNARDO, Vinícius Lameira. Mudanças climáticas: estratégias de litigância e o papel do Judiciário no combate as causes e efeitos do aquecimento global no contexto brasileiro. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, a. 4, n. 6, p. 283-322, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pescadores cobram reparação por rompimento de barragem em Mariana ocorrida em 2015.** Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/953856-pescadores-cobram-reparacao-por-rompimento-de-barragem-em-mariana-ocorrida-em-2015/>.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991. 177 p.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. **Climate Change and Human Rights:** A Rough Guide. Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2008.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. Framing and Context. *In*: **Global Warming of 1.5°C:** IPCC Special Report on Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels in Context of Strengthening Response to Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty. Cambridge University Press; 2022:49-92.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** Tradução de Sandra Valenzuela; revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 240 p.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. In: **Horizontes Antropológicos**, v. 12, n. 25, p. 85-103, jan. 2006.

LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, M. (Org.) **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 107-122.

LOUBET, Luciano Furtado; LAMEIRA, Vinicius. Atuação do Ministério Público no campo das mudanças climáticas: fomentando ações de mitigação e adaptação. In: FERRETTI, André Rocha; PASSOS, Luciana Coutinho; LOUBET, Luciano Furtado; LAMEIRA, Vinicius. **Atuação do Ministério Público frente às mudanças climáticas.** ABRAMPA: [s.l.], [s.d]. Disponível em: < https://fundacaogrupoboticario.org.br/wp-content/uploads/2024/12/Atuacao-do-Ministerio-Publico-frente-as-mudancas-climaticas.pdf>.

MALHI, Y. et al. Chapter6: Biogeochemical cycles in the Amazon. In: MALHI, Y. et al. **Amazon Assessment Report 2021.** New York: United Nations Sustainable Development Solutions Network, 2021. Disponível em: <https://www.theamazonwewant.org/spa-reports/>.

MATOS, Silvia Maria Santos; SANTOS, Antônio Carlos dos. Modernidade e crise ambiental: das incertezas dos riscos à responsabilidade ética. **Trans/Form/Ação**, v. 41, n. 2, p. 197-216, abr. 2018.

MOREIRA, Daniela de Andrade (Coord.). *et al.* **Litigância climática no Brasil**: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2021. p. 39.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Porto Sul:** Acordo firmado por MPF e MPBA prevê R$ 45 milhões para evitar impactos ambientais em Ilhéus. Salvador, 2019. Disponível em: <https://mpba.mp.br/noticia/48885>.

NEIVA, Julia; MANTELLI, Gabriel. Por uma abordagem de direitos humanos para o clima. In: **Clima e Direitos Humanos:** vozes e ações. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/09/ebook_climatico-09-VF.pdf>.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil:** 1970-2021. São Paulo: SEEG, 2023.

PACHECO, Tania; PORTO, Marcelo Firpo; ROCHA, Diogo. Metodologia e Resultados do Mapa: uma síntese dos casos de injustiça ambiental e saúde no Brasil. In: PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (orgs.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil:** o Mapa de Conflitos. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 35-71.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M.; FOERSTER, Anita. **A 'Next Generation' of Climate Change Litigation?:** An Australian Perspective. Spain: Oñati Socio-Legal Series, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3264173>.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Revista Justitia,** São Paulo, v. 79, n. 204, p. 395-430, 2018. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf>.

SANTO ANTÔNIO ENERGIA. **O sistema de transposição de peixes da Hidrelétrica Santo Antônio garante a migração das espécies no Rio Madeira.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://santoantonioenergia.com.br/noticia/o-sistema-de-transposicao-de-peixes-da-hidreletrica-santo-antonio-garante-a-migracao-das-especies-no-rio-madeira/>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** 2. ed. São Paulo: Forense, 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente:** abordagem prática e resolutiva. Brasília: CNMP, 2021.

SCOTTO, Gabriela. **Conflitos ambientais no Brasil:** natureza para todos ou somente para alguns? Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

TEIXEIRA, Izabella; TONI, Ana. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. **CEBRI-Revista**, ano 1, n. 1, jan/mar. 2022. p. 71-93.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, Fact Sheet nº 38.** United Nations: New York and Geneva, 2021.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2020 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=>.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Climate Litigation Report:** 2023 Status Review. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2023. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=3>.

JUSTIÇA CLIMÁTICA E DE GÊNERO: MULHERES INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE SOB A TUTELA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CLIMATE JUSTICE AND GENDER: INDIGENOUS WOMEN AND THE ENVIRONMENT UNDER THE GUARDIANSHIP OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Rayssa Castelo Branco
Especialista em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Pós-graduanda em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Integrante do Grupo de Pesquisas em Direitos Humanos e suas Interseccionalidades e do Grupo de Pesquisa em Inovação, Direito e Novas Tecnologias do Ministério Público do Paraná (MPPR). Assessora Jurídica no Observatório de Violência de Gênero do Ministério Público do Estado do Acre (MPAC).
E-mail: rbranco@mpac.mp.br

Recebido em: 31/05/2025 | Aprovado em: 02/08/2025

Resumo: A crise climática impacta desproporcionalmente grupos vulneráveis, sobretudo mulheres indígenas, situadas na interseção entre gênero, etnia e território. O artigo analisa criticamente a atuação do Ministério Público como defensor da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, com foco na tutela socioambiental e cultural das mulheres indígenas no contexto da justiça climática. Por meio de análise normativa, de instrumentos internacionais e de práticas judiciais e extrajudiciais, demonstra-se a relevância do MP na proteção de saberes ancestrais, territórios e modos de vida. Sustenta-se que a justiça climática de gênero exige do *Parquet* uma práxis intercultural e decolonial, orientada pela escuta qualificada e pela participação efetiva dessas mulheres nas decisões que as afetam.

Palavras-chave: Justiça climática; Gênero; Mulheres indígenas; Ministério Público; Direitos socioambientais.

Abstract: *The climate crisis disproportionately impacts vulnerable groups, especially Indigenous women, situated at the intersection of gender, ethnicity,*

and territory. This article critically analyzes the Public Prosecutor's Office's role as a defender of the legal order and fundamental rights, focusing on the socio-environmental and cultural protection of Indigenous women in the context of climate justice. Based on normative analysis, international instruments, and judicial and extrajudicial practices, the article demonstrates the relevance of the Public Prosecutor's Office in protecting ancestral knowledge, territories, and ways of life. It argues that gender-based climate justice requires the Public Prosecutor's Office to adopt an intercultural and decolonial approach, guided by qualified listening and the effective participation of these women in decisions that affect them.

Keywords: *Climate justice, Gender, Indigenous women, Public Prosecutor's Office, Socio-environmental rights.*

Sumário: Introdução; 1. Meio ambiente como direito humano e a intersecção com os direitos dos povos originários; 2. A tutela do Ministério Público: limites e potencialidades; 3. Justiça climática e de gênero: mulheres indígenas como guardiãs da floresta; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A emergência climática contemporânea, além de um fenômeno ambiental, constitui um problema jurídico e ético que clama por respostas institucionais à altura de sua complexidade e gravidade. Trata-se de um desafio multifacetado, no qual se entrelaçam questões de justiça social, equidade intergeracional e proteção de direitos fundamentais. Nesse cenário, destaca-se a vulnerabilidade específica das mulheres indígenas, cujos corpos e territórios são simultaneamente marcados pela colonialidade do poder, pela expropriação ecológica e pela subalternização de seus saberes e vozes.

No plano normativo-internacional, a consolidação do meio ambiente como direito humano fundamental foi formalmente reconhecida pelas Resoluções da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas de nº 48/13 (2021) e nº 76/300 (2022), que afirmam o direito de todos a um ambiente limpo, saudável e sustentável. No ordenamento jurídico brasileiro, essa concepção encontra respaldo no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que consagra a proteção ambiental como dever do Estado e da coletividade, e no artigo 129, inciso III, que atribui ao Ministério Público a incumbência de promover, prioritariamente, a defesa de direitos difusos e coletivos, com especial destaque à tutela ambiental e aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Partindo dessa moldura normativa, o presente artigo propõe uma análise crítica da atuação do Ministério Público no contexto da justiça climática, com ênfase na interseccionalidade de gênero e na centralidade das mulheres indígenas como guardiãs dos territórios, da biodiversidade e dos saberes ancestrais. A abordagem aqui adotada reconhece que os marcos jurídicos clássicos são insuficientes para lidar com a complexidade das violações socioambientais enfrentadas por essas mulheres e que, portanto, se impõe a construção de uma práxis institucional de caráter intercultural, decolonial e feminista.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em examinar de que modo o Ministério Público pode desenvolver uma atuação transformadora no enfrentamento das desigualdades climáticas que recaem sobre as mulheres indígenas. Como objetivos específicos, busca-se: (i) investigar os marcos legais e internacionais que reconhecem o meio ambiente como direito humano e sua interface com os direitos dos povos originários; (ii) identificar instrumentos normativos e institucionais que permitam a escuta qualificada e a participação efetiva das mulheres indígenas nos processos decisórios sobre seus territórios; e (iii) analisar práticas institucionais do Ministério Público que incorporem os princípios da justiça climática de gênero.

A justificativa da pesquisa reside na necessidade de superar os silêncios e invisibilizações que marcam a atuação estatal em contextos de injustiça ambiental e de construir alternativas normativas e institucionais capazes de reconhecer as epistemologias indígenas e o papel estratégico das mulheres na sustentabilidade dos ecossistemas e na regeneração do tecido social.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com enfoque descritivo e exploratório, estruturada por meio de análise documental, normativa e doutrinária, em diálogo com a literatura interseccional, ambiental e feminista. O percurso investigativo está alicerçado na crítica jurídico-estrutural do modelo desenvolvimentista hegemônico, e na valorização das práticas de resistência e reexistência protagonizadas pelas mulheres indígenas.

A pergunta-problema que orienta esta investigação é: como o Ministério Público pode consolidar uma atuação institucional efetiva

e comprometida com a justiça climática de gênero, reconhecendo as mulheres indígenas como sujeitos políticos e ambientais em seus territórios? A hipótese central consiste na afirmação de que a efetividade da justiça climática exige do Ministério Público a superação do paradigma jurídico-assistencialista e a adoção de estratégias de atuação interseccional, culturalmente adequadas e orientadas pela escuta ativa, pela consulta prévia e pela valorização dos saberes tradicionais.

1. MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO E A INTERSECÇÃO COM OS DIREITOS DOS POVOS ORIGINÁRIOS

A Constituição da República, ao enunciar, no art. 225, *caput*, que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado", positivou o meio ambiente como direito fundamental de feição transindividual, dotado de densidade normativa suficiente para vincular, com eficácia direta e imediata, todos os poderes públicos e a coletividade. A doutrina pátria, em diálogo com a teoria das gerações ou dimensões dos direitos fundamentais, tem reiteradamente situado tal prerrogativa na esfera dos chamados direitos de solidariedade, cuja realização demanda prestações estatais complexas e a cooperação social (SILVA, 2025; SARLET; FENSTERSEIFER, 2022; MILARÉ, 2015).

Esse estatuto constitucional é hoje reforçado por inequívoca convergência internacional. No plano universal, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas reconheceu, em 8 de outubro de 2021, o direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável (Res. nº 48/13), instando os Estados a adotarem medidas de implementação interna; em 28 de julho de 2022, a Assembleia-Geral consolidou tal reconhecimento, proclamando-o direito humano universal (Res. nº 76/300). Esses marcos normativos reconfiguram a pauta ambiental como agenda de direitos humanos, operando verdadeira "constitucionalização" supraestatal de parâmetros de proteção.

No sistema interamericano, a Corte IDH firmou, na Opinião Consultiva OC-23/17, a autonomia do direito a um meio ambiente saudável e os deveres estatais de prevenção, precaução, cooperação e acesso à informação e à justiça ambiental, com especiais salvaguardas para povos

indígenas e tribais; posteriormente, no caso Comunidade Indígena Membros da Associação Lhaka Honhat vs. Argentina (2020), reconheceu violações aos direitos a ambiente saudável, alimentação adequada, água e identidade cultural decorrentes da degradação ambiental imposta ao território tradicional. Em 3 de julho de 2025, a Corte emitiu nova opinião consultiva sobre emergência climática, reforçando obrigações estatais de mitigação/adaptação e proteção de defensores ambientais, evoluções que densificam o conteúdo mínimo do direito ambiental como direito humano.

No plano interno, a jurisprudência constitucional brasileira também robustece esse regime. Na ADPF 708 (Fundo Clima), o Supremo Tribunal Federal afirmou o dever jurídico do Executivo de dar pleno funcionamento às políticas climáticas, reconhecendo a centralidade do Acordo de Paris na tutela de direitos fundamentais; na ADPF 760, a Corte vinculou a proteção da Amazônia a obrigações estatais concretas de combate ao desmatamento; e, no RE 1.017.365/SC (Tema 1.031), declarou inconstitucional a tese do "marco temporal" para demarcação de terras indígenas, reafirmando o caráter originário dos direitos territoriais, decisão hoje tensionada por dispositivos da Lei nº 14.701/2023, alvo de controle concentrado e de processos de conciliação no próprio STF.

A compreensão do meio ambiente como direito humano revela-se incompleta se descolada da cosmovisão e dos regimes próprios de relação com a natureza que caracterizam os povos originários. A Convenção nº 169 da OIT, incorporada no Brasil (Decr. 5.051/2004, consolidado pelo Decr. 10.088/2019), assegura a consulta prévia, livre e informada sempre que medidas administrativas ou legislativas afetarem diretamente tais povos (arts. 6º e 7º), vinculando proteção socioambiental e autodeterminação cultural. A Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) reforça o nexo entre territorialidade, identidade e manejo tradicional de recursos (arts. 25 e 26).

Do ponto de vista teórico, o socioambientalismo brasileiro (Santilli; Milaré; Bessa Antunes) e a dogmática do Estado (Democrático) Socioambiental de Direito (Sarlet; Fensterseifer) convergem ao afirmar que o conteúdo essencial do direito fundamental ao meio ambiente abarca dimensões ecológicas, culturais e participativas, com especial tutela de

bens comuns e de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Isso impõe um paradigma plural e intercultural de proteção, avesso ao extrativismo predatório e à colonialidade que historicamente invisibilizou epistemologias indígenas.

No Brasil, a concretização desse paradigma passa, necessariamente, pela integridade dos territórios tradicionalmente ocupados e pela efetivação de salvaguardas de participação qualificada, inclusive por meio de protocolos comunitários de consulta. Ao reputar inválida a tese do marco temporal, o STF redesenha o eixo de proteção territorial em conformidade com a historicidade das violências, remoções forçadas, esbulhos e deslocamentos, e com os padrões internacionais de direitos humanos, tensionando a legislação superveniente (Lei nº 14.701/2023) hoje sob escrutínio jurisdicional.

As assimetrias climáticas incidem de modo agravado sobre mulheres indígenas, que ocupam posições-chave na reprodução social, na gestão comunitária de bens comuns e na transmissão de conhecimentos ecológicos. O marco teórico da interseccionalidade (Crenshaw), já amplamente apropriado em estudos de justiça ambiental e climática, ilumina como gênero, etnia e classe operam conjuntamente para produzir vulnerabilidades específicas e acumuladas. No campo da ecofilosofia e do ecofeminismo, autoras como Bina Agarwal e Vandana Shiva demonstram que a governança comunitária de recursos naturais, quando permeada por participação substantiva de mulheres, incrementa conservação e resiliência climática, além de democratizar o poder ambiental. Pesquisas recentes no Brasil, em particular sobre Amazônia, registram o protagonismo de mulheres indígenas na defesa de "corpos-territórios", na denúncia de ilícitos socioambientais e na proposição de arranjos produtivos sustentáveis.

Esse local de fala feminino-indígena, frequentemente alvo de violência e criminalização, conecta-se diretamente ao conteúdo do direito humano ao meio ambiente, pois práticas de manejo, vigilância territorial, restauração ecológica e soberania alimentar por elas exercidas são condições de possibilidade para a manutenção dos ecossistemas e dos modos de vida ancestrais. A recente opinião consultiva da Corte IDH sobre emergência climática, ao explicitar deveres reforçados de proteção a defensoras

ambientais, sinaliza a necessidade de salvaguardas interseccionais nas políticas públicas e no desenho institucional do acesso à justiça.

A tradução jurídica dessas premissas faz emergir um tripé de deveres: (i) deveres de proteção (prevenção, precaução e não regressividade ambiental), que vinculam políticas climáticas e de combate ao desmatamento — como reconhecido na ADPF 708 e na ADPF 760; (ii) deveres de promoção (adaptação, restauração e fomento a economias de base florestal), com prioridade para territórios indígenas e para iniciativas lideradas por mulheres; e (iii) deveres de participação e consulta, que reclamam procedimentos de FPIC qualificados, com escuta obrigatória das lideranças femininas e respeito a protocolos comunitários. Tais deveres irradiam-se para todos os poderes e órgãos de Estado, demandando arranjos institucionais que garantam transparência, informação acessível, perícias interdisciplinares e a produção de laudos antropológico-ambientais que incorporem saberes tradicionais.

No âmbito do Ministério Público, cuja atuação será aprofundada no próximo capítulo, destaca-se, no plano infralegal, a Resolução CNMP nº 230/2021, que disciplina a atuação finalística junto a povos e comunidades tradicionais, incorporando parâmetros de consulta, proteção de lideranças e atuação interinstitucional. Ao alinhar-se às Convenções e Declarações internacionais e à jurisprudência constitucional e interamericana, o MP é instado a operar com matriz intercultural e decolonial, apta a enfrentar discriminações múltiplas e a assegurar a centralidade das mulheres indígenas nos processos decisórios.

Do conjunto normativo-jurisprudencial e do acúmulo teórico resulta uma tese: o direito humano ao meio ambiente, na sua dimensão brasileira e interamericana, tem conteúdo indissociavelmente territorial, cultural e interseccional. A efetividade desse direito exige: (a) proteção integral dos territórios tradicionais, com combate estrutural ao desmatamento e à mineração/garimpo ilegais; (b) institucionalização de mecanismos robustos de consulta prévia e de participação qualificada das mulheres indígenas; (c) políticas de mitigação e adaptação climática com recorte de gênero e etnia; e (d) tutela judicial e extrajudicial célere e baseada em provas técnico-

antropológicas, sob o controle difuso e concentrado de constitucionalidade e com observância dos parâmetros internacionais de direitos humanos.

Ressalta-se também o papel da Ação Civil Pública (ACP) como o principal instrumento judicial à disposição do *Parquet* na defesa do meio ambiente. Esse dispositivo adquire especial valor estratégico nas situações em que territórios indígenas sofrem intervenções indevidas (como desmatamento, contaminação hídrica, avanço do garimpo ou de projetos de infraestrutura), as quais, além de causarem danos ecológicos irreparáveis, incidem diretamente sobre os direitos humanos das mulheres indígenas, usuárias e protetoras tradicionais desses espaços.

Nesse sentido, é possível compreender que a atuação do Ministério Público em prol do meio ambiente, enquanto direito humano, exige uma abordagem interseccional, que reconheça e combata as desigualdades estruturais que recaem sobre grupos específicos, em especial as mulheres indígenas. Isso não se limita à persecução judicial de danos ambientais, mas exige ações extrajudiciais articuladas, como: respeito aos protocolos de consulta prévia e à autodeterminação comunitária; audiências públicas interculturais com escuta de lideranças femininas; produção de laudos e pareceres antropológicos e ecológicos, que incorporem saberes tradicionais; e a promoção de políticas públicas de justiça climática com foco em gênero e territorialidade.

Logo, é possível sustentar que a efetividade da defesa do meio ambiente como direito humano passa, inexoravelmente, pela defesa ativa dos povos indígenas e pela centralização do protagonismo das mulheres originárias, não como destinatárias passivas de tutela estatal, mas como sujeitas políticas portadoras de conhecimento e autoridade ambiental. O Ministério Público, ao reconhecer essa centralidade, reposiciona-se como verdadeiro guardião da interculturalidade, da justiça ambiental e climática, e da igualdade de gênero em sua dimensão mais profunda.

Na doutrina, José Afonso da Silva (2010, p. 20) sublinha que o meio ambiente, enquanto bem jurídico coletivo, é titularizado de forma difusa pela coletividade, representando uma dimensão essencial do direito à vida, à saúde e à integridade das condições de existência. Nesse sentido, destaca que a proteção ambiental não é apenas um dever do Estado, mas

uma obrigação de toda a sociedade. Aduz o autor: "O meio ambiente não é apenas uma questão de política pública ou de administração estatal, mas sim um direito fundamental pertencente à coletividade e às futuras gerações".

A interseção entre o meio ambiente como direito humano e os direitos dos povos originários revela-se particularmente relevante à luz da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002, que assegura aos povos indígenas o direito à consulta prévia, livre e informada, especialmente nos casos que envolvam empreendimentos capazes de afetar seus territórios e modos de vida. Trata-se de um dispositivo que articula o direito à autodeterminação cultural com a proteção socioambiental, reconhecendo que a integridade física e cultural desses povos está indissociavelmente vinculada à manutenção de seus territórios e de seus modos de relação com a natureza.

Assim, o reconhecimento do meio ambiente como direito humano exige do Estado e, por conseguinte, do Ministério Público uma atuação pautada na promoção de uma justiça socioambiental que considere a centralidade dos povos originários na preservação da biodiversidade, na mitigação das mudanças climáticas e na construção de alternativas sustentáveis para o enfrentamento da crise ambiental global. Essa intersecção desafia o modelo jurídico tradicional e impõe a necessidade de construção de um paradigma jurídico plural, sensível à diversidade cultural e epistêmica que caracteriza os povos da floresta.

2. A TUTELA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: LIMITES E POTENCIALIDADES

Nos termos do art. 129 da Constituição Federal de 1988, compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Essa atribuição constitucional posiciona o *Parquet* como ator estratégico na defesa dos direitos socioambientais dos povos indígenas e, de modo particular, das mulheres indígenas, cujas vulnerabilidades interseccionais (gênero, etnia e território) são acentuadas pela crise climática.

Conforme observa Mary Robinson (2019), ex-Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos e uma das pioneiras na difusão do conceito de justiça climática, os impactos do aquecimento global não se distribuem de forma igualitária: recaem com maior intensidade sobre os países do Sul Global, sobre comunidades empobrecidas e, de modo ainda mais acentuado, sobre as mulheres. A autora sustenta que a justiça climática exige a conjugação entre direitos humanos e ação climática, reconhecendo que as mulheres são simultaneamente vítimas e agentes de transformação. Essa perspectiva encontra eco no contexto brasileiro, em que as mulheres indígenas, guardiãs de saberes ancestrais e da biodiversidade, enfrentam os efeitos da devastação ambiental em seus corpos, territórios e culturas, mas também se erguem como protagonistas da resistência e da regeneração ecológica.

Não obstante, a efetividade da atuação ministerial demanda o abandono de práticas jurídico-formalistas e a adoção de uma postura dialógica, intercultural e decolonial. Iniciativas como a escuta ativa de lideranças femininas indígenas, a recomendação extrajudicial para garantir a consulta prévia, livre e informada (Convenção nº 169 da OIT) em projetos de infraestrutura, e a valorização de saberes tradicionais como elementos de prova nos autos representam passos significativos nessa direção. O Ministério Público, nesse sentido, deve ultrapassar a dimensão repressiva contra ilícitos ambientais, assumindo também a função de indutor de políticas públicas climáticas que assegurem o protagonismo das mulheres indígenas.

A promulgação da Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), consolidou no ordenamento jurídico brasileiro um marco normativo essencial para a tutela do sistema climático como bem jurídico difuso e para a implementação de estratégias de mitigação e adaptação alinhadas aos compromissos multilaterais, como a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o Acordo de Paris.

O art. 3º da PNMC consagra princípios como precaução, prevenção, equidade e participação cidadã, que se harmonizam com a concepção de justiça climática defendida por Robinson: a de que os custos e benefícios

da ação climática devem ser distribuídos de modo equitativo, considerando vulnerabilidades estruturais, capacidades adaptativas e responsabilidades históricas. Essa equidade não pode ser neutra em termos de gênero. Ao contrário, requer que o Ministério Público zele para que os dispositivos da PNMC contemplem a situação específica das mulheres indígenas, frequentemente invisibilizadas em processos de formulação e execução de políticas climáticas.

Os artigos 4º e 5º da PNMC conferem destaque à proteção dos biomas nacionais e à promoção de pesquisas para mitigação de gases de efeito estufa. Cabe ao Ministério Público fiscalizar não apenas a observância desses dispositivos, mas também garantir que tais políticas incorporem a diversidade sociocultural dos povos indígenas e promovam espaços efetivos de participação política das mulheres indígenas.

Como enfatiza Mary Robinson, a exclusão das mulheres das instâncias de decisão sobre o clima é não apenas injusta, mas também contraproducente, uma vez que elas são agentes centrais na construção de resiliência comunitária. Nas aldeias brasileiras, as mulheres indígenas detêm conhecimentos tradicionais sobre manejo agroflorestal, sementes crioulas, medicina natural e ciclos hídricos – saberes indispensáveis para enfrentar a crise climática. Ignorá-las, portanto, significa desperdiçar soluções locais de sustentabilidade e perpetuar o patriarcado institucional que marginaliza suas vozes.

À luz da PNMC e das diretrizes internacionais, o Ministério Público deve ampliar sua atuação, garantindo audiências públicas interculturais, instaurando procedimentos administrativos voltados à escuta qualificada de lideranças femininas e promovendo mecanismos de consulta prévia com centralidade de gênero. Trata-se de articular a justiça climática com a justiça de gênero, reconhecendo que não haverá justiça climática sem a participação plena e significativa das mulheres.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça essa correlação entre meio ambiente e direitos humanos. No MS 22.164-0/SP (1995), sob relatoria do Ministro Celso de Mello, o STF reconheceu o meio ambiente como direito fundamental de terceira geração, essencial à dignidade humana. A ADI-MC 3540/DF reafirmou esse entendimento, consolidando

o ambiente ecologicamente equilibrado como pressuposto do Estado Democrático de Direito. Tais precedentes fornecem base para que o Ministério Público interprete a proteção ambiental como indissociável da proteção de direitos humanos de grupos vulnerabilizados – entre os quais se incluem, de forma destacada, as mulheres indígenas.

Em consonância, a Subprocuradora-Geral da República Raquel Dodge, em colóquio sobre Justiça Climática e Democracia no STF, destacou a dimensão discriminatória das mudanças climáticas, que intensificam desigualdades sociais e precarizam as condições de vida de minorias climáticas. Ao lado desse diagnóstico, a Resolução A/HRC/RES/41/21 do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2019) reconheceu os impactos adversos das mudanças climáticas sobre o exercício dos direitos humanos, instando os Estados a fortalecerem medidas de cooperação internacional e proteção dos grupos mais vulneráveis.

No plano interno, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a Resolução nº 230/2021 e firmou o Protocolo de Intenções sobre a atuação junto a povos indígenas e comunidades tradicionais. Ambos os instrumentos reforçam o compromisso institucional com a promoção de um modelo jurídico pluralista e não assimilacionista, reconhecendo a centralidade da cosmovisão indígena e a importância da participação feminina nos processos de consulta e deliberação.

Nessa moldura, a atuação ministerial deve ser compreendida como prática transformadora: mais do que fiscal da lei, o Ministério Público deve atuar como catalisador de justiça climática interseccional, incorporando as epistemologias femininas indígenas como fonte legítima de direito e como pilar de resiliência socioambiental. Essa é a via para superar o reducionismo formalista e construir um paradigma jurídico-ambiental inclusivo, capaz de responder ao desafio ecológico planetário sob a ótica da equidade de gênero.

As mulheres indígenas, enquanto detentoras de conhecimentos ancestrais sobre biodiversidade, manejo agroflorestal, cura tradicional e relações simbióticas com a terra, são duplamente afetadas: pelo racismo ambiental que recai sobre seus territórios e modos de vida, e pelo patriarcado institucional que historicamente marginaliza suas vozes. Ao

mesmo tempo, são também protagonistas na regeneração de ecossistemas, na articulação comunitária para o enfrentamento das emergências climáticas e na proposição de modelos sustentáveis de bem viver.

Assim, à luz dos dispositivos da PNMC, a atuação do Ministério Público deve não somente assegurar a observância formal da legislação ambiental e climática, mas também garantir o protagonismo político das mulheres indígenas no processo decisório, em consonância com os princípios da equidade ambiental e da justiça interseccional. Isso implica, por exemplo, o dever de fomentar audiências públicas interculturais, instaurar procedimentos administrativos voltados à escuta qualificada de lideranças femininas e garantir a aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT.

Depreende-se, diante disso, que o Ministério Público, enquanto defensor do regime democrático e promotor da ordem jurídica, deve assumir papel central na articulação entre a PNMC, os direitos dos povos indígenas e a justiça climática de gênero, operando não como mero executor da lei, mas como catalisador de transformações institucionais que assegurem o reconhecimento, a proteção e a valorização das epistemologias femininas indígenas no enfrentamento da crise ecológica planetária.

Consoante o que preconiza Antunes (2022), "O Ministério Público deve atuar como fiscal da lei e defensor dos direitos difusos, especialmente em relação à proteção ambiental e à defesa dos interesses das comunidades tradicionais". Afere-se, portanto, que a atuação do Ministério Público, instituição fulcral para a função jurisdicional do Estado Democrático de Direito e incumbida da salvaguarda da ordem jurídica, da preservação do regime democrático e da tutela dos direitos sociais e individuais indisponíveis, possui relevância singular na proteção ambiental e na promoção da justiça climática sob a perspectiva de gênero. Tal atribuição compreende a defesa de prerrogativas essenciais, tais como o direito à vida, à saúde, à segurança, à moradia digna, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e às cidades sustentáveis, todos erigidos à categoria de direitos fundamentais de terceira geração, cujos titulares abrangem não só a presente, mas também as futuras gerações.

Ademais, no âmbito de suas atribuições institucionais, incumbe ao Ministério Público fomentar a articulação interinstitucional, promovendo a construção de uma consciência social nacional voltada à mitigação dos riscos de desastres socioambientais e aos efeitos deletérios das alterações climáticas, em harmonia com as diretrizes delineadas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e pela Política Nacional sobre Mudança do Clima.

No que tange à jurisprudência pátria, destaca-se o memorável precedente do Supremo Tribunal Federal, consolidado nos idos de 1995 sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, no Mandado de Segurança nº 22.164-0/SP, que reconheceu o meio ambiente como direito humano fundamental, inserido na égide dos direitos de solidariedade ou de terceira geração. O relator asseverou a natureza coletiva e difusa desse direito, sublinhando a sua essencialidade para o pleno desenvolvimento da dignidade humana, bem como a nota de inexauribilidade que o caracteriza. Na mesma esteira, a ADI-MC nº 3540-1/DF, de sua relatoria, reafirmou a importância desse direito na consolidação do Estado Democrático de Direito, sedimentando, assim, a jurisprudência da Suprema Corte.

Diante dessa moldura jurídico-constitucional, revela-se inafastável a correlação entre mudanças climáticas, proteção ambiental e direitos humanos. Tal constatação foi reiterada pelo Professor Dr. Ingo Wolfgang Sarlet, em Colóquio Internacional promovido pelo Supremo Tribunal Federal sobre Justiça Climática e Democracia, no qual enfatizou que não há de se falar em "direito fundamental autônomo ao clima", mas sim em uma especialidade da seara do direito ambiental, ao qual se aplicam seus princípios estruturantes.

Com base nessa premissa, descortina-se um amplo campo de atuação para o Ministério Público no âmbito da justiça climática, conferindo-lhe a responsabilidade de articular a proteção do meio ambiente às perspectivas interseccionais dos direitos humanos, considerando, de modo destacado, os marcadores sociais de gênero, raça e classe. Nesse diapasão, cumpre ressaltar que o direito à igualdade, cláusula pétrea da Constituição Federal, encontra-se intrinsecamente ameaçado pelos efeitos adversos das mudanças climáticas, que acentuam a vulnerabilidade de grupos

historicamente marginalizados, em especial mulheres, crianças, povos indígenas e comunidades tradicionais.

A esse propósito, a intervenção da Subprocuradora-Geral da República Raquel Dodge, no referido colóquio, evidenciou a dimensão discriminatória das mudanças climáticas, que perpetuam desigualdades sociais e intensificam a precarização das condições de vida das chamadas minorias climáticas, notadamente aquelas desprovidas de infraestrutura e de serviços básicos. Ressaltou, ainda, que a mitigação e a adaptação climáticas são imperativos de justiça social, sendo a reversão das transformações climáticas medida prioritária para a efetiva proteção dessas populações.

No plano internacional, a Resolução A/HRC/RES/41/21 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, aprovada em 2019, reconheceu expressamente os impactos adversos das mudanças climáticas no exercício dos direitos humanos, conclamando os Estados a intensificar a cooperação internacional, a transferência de tecnologias e o financiamento climático, notadamente em favor dos países em desenvolvimento e dos grupos mais vulneráveis aos efeitos da crise ambiental.

Nessa toada, o Protocolo de Intenções firmado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), voltado à atuação ministerial na proteção dos direitos dos povos indígenas, apresenta-se como instrumento de elevada importância normativa e política, revelando o compromisso institucional com a promoção dos direitos fundamentais, a defesa da diversidade étnico-cultural e a preservação do meio ambiente, especialmente diante do cenário de emergência climática que desafia a estabilidade socioambiental.

Em consonância com os artigos 225 e 129, III, da Constituição da República, o Ministério Público detém a atribuição precípua de zelar pela tutela coletiva dos bens de uso comum do povo, notadamente os direitos difusos e coletivos que envolvem a proteção ambiental, a saúde pública e os direitos culturais dos povos indígenas. Tal atribuição se fortalece diante do contexto das mudanças climáticas, que agravam de maneira desproporcional as vulnerabilidades socioeconômicas, territoriais e culturais dessas populações, exigindo uma atuação ministerial proativa, sensível e articulada.

O referido Protocolo de Intenções, ao estabelecer compromissos mútuos entre o CNMP e demais instituições parceiras, busca consolidar diretrizes de atuação ministerial voltadas à promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas, assegurando-lhes o pleno exercício de sua autonomia e identidade cultural. Nesse sentido, o documento destaca a relevância do diálogo intercultural como instrumento de legitimação das ações institucionais, incorporando a dimensão participativa na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas.

Dentre os objetivos delineados, ressalta-se a necessidade de fortalecer a atuação do Ministério Público na proteção socioambiental das terras indígenas, reconhecendo-se que a degradação ambiental afeta diretamente o modo de vida e a cosmovisão dos povos originários. Tal perspectiva evidencia a indissociabilidade entre o meio ambiente e os direitos culturais dos povos indígenas, nos termos do art. 231 da Constituição, que assegura a estes o usufruto exclusivo das riquezas naturais existentes em suas terras, direito este frequentemente vulnerado pelas pressões econômicas e pelo avanço do desmatamento, agravados pelas alterações climáticas. Nessa perspectiva, convém mencionar as lições de Milaré (2015): "A natureza para os povos indígenas é mais do que território físico; é o espaço vital que guarda a sua espiritualidade, cultura e identidade".

Ainda mais, cabe destacar o protagonismo das mulheres indígenas, enquanto guardiãs de saberes tradicionais, práticas agroecológicas e estratégias de adaptação às adversidades climáticas. O Protocolo de Intenções do CNMP, ao reconhecer a importância da participação feminina nas instâncias decisórias e nos processos de consulta prévia, livre e informada (Convenção nº 169 da OIT), alinha-se aos parâmetros internacionais de justiça climática e de gênero, conferindo centralidade à perspectiva interseccional. Cumpre ressaltar: "O direito à consulta prévia, livre e informada é expressão do princípio da autodeterminação dos povos indígenas e deve ser garantido em todas as decisões que os afetem". (BRASIL, 2002).

O enfrentamento das mudanças climáticas, de acordo com o art. 3º da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), demanda medidas que considerem a vulnerabilidade diferenciada de determinados

grupos sociais, impondo ao Ministério Público o dever jurídico de adotar estratégias integradas de mitigação e adaptação que dialoguem com as realidades locais e respeitem os direitos dos povos indígenas. A atuação ministerial, portanto, não pode restringir-se à repressão de ilícitos ambientais, devendo englobar também ações educativas, preventivas e de fomento à resiliência comunitária.

Sob essa ótica, o Protocolo de Intenções consagra o compromisso institucional de promover a escuta qualificada das lideranças indígenas, inclusive das mulheres, nos processos de formulação de políticas públicas, bem como o apoio à construção de protocolos comunitários de consulta, como instrumentos de afirmação da autonomia e da autodeterminação dos povos indígenas. Tais instrumentos, além de atenderem ao princípio da participação efetiva, conferem concretude ao direito à consulta prévia, que se revela como corolário do direito à terra e à identidade cultural.

Destaca-se, ademais, o dever do Ministério Público de integrar, em suas peças processuais, fundamentos técnicos e científicos acerca das vulnerabilidades climáticas que afetam os territórios indígenas, bem como de valorizar os saberes tradicionais como fontes legítimas de conhecimento jurídico e ambiental. Esta perspectiva amplia o alcance do princípio da precaução e reforça a necessidade de atuação preventiva, evitando que as alterações climáticas se traduzam em violações sistemáticas aos direitos humanos dos povos indígenas.

Por derradeiro, cumpre salientar que, o Protocolo de Intenções firmado pelo CNMP é um marco que sinaliza a necessidade de uma atuação ministerial dialógica, intercultural e transformadora, pautada na dignidade da pessoa humana e na solidariedade intergeracional. Tal atuação, ao integrar a perspectiva das mulheres indígenas e suas contribuições históricas para a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade, reafirma o compromisso do Ministério Público com a construção de uma justiça climática de gênero, que transcende a dicotomia entre direitos humanos e meio ambiente, consolidando um paradigma jurídico-ambiental inclusivo e emancipatório.

De outra banda, a Resolução nº 230, de 8 de junho de 2021, do CNMP representa um marco normativo altamente relevante na consolidação de

diretrizes para a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais. Sua importância transcende o plano institucional e projeta-se como instrumento garantidor de direitos fundamentais, especialmente quando correlacionada à proteção ambiental e à justiça climática.

A norma reconhece expressamente a cosmovisão dos povos tradicionais como fundamento de sua existência e autodeterminação, assentando que sua identidade é indissociável da relação simbiótica e ancestral com os territórios que ocupam. Esse vínculo territorial, compreendido como espaço vital de reprodução física, cultural e espiritual, é, ao mesmo tempo, expressão de resistência ao avanço das lógicas extrativistas e pilar da sustentabilidade ambiental.

É nesse contexto que a atuação do Ministério Público adquire papel estratégico, ao operar como agente de mediação intercultural e promotor de um modelo jurídico pluralista e não assimilacionista. A Resolução nº 230/2021, ao estabelecer diretrizes como o respeito à autoidentificação (art. 2º, I), a garantia da consulta prévia, livre e informada (art. 5º, §1º) e a incorporação do princípio da tradução intercultural (art. 4º, §3º), reforça a necessidade de escuta ativa e qualificada por parte dos membros do *Parquet*.

Quando se consideram os efeitos das mudanças climáticas sobre os povos indígenas, frequentemente os primeiros a sofrerem com a escassez hídrica, a perda da biodiversidade e o avanço das queimadas e desmatamentos, torna-se imperioso articular a atuação do Ministério Público não somente no que tange à defesa dos direitos coletivos, mas também à promoção de uma justiça climática centrada na equidade e na reparação histórica.

Dentro dessa moldura, é crucial reconhecer o papel das mulheres indígenas como protagonistas e guardiãs dos conhecimentos ecológicos tradicionais. São elas que, historicamente, detêm saberes sobre sementes, ciclos da natureza, práticas agroecológicas e formas de organização comunitária, fundamentais à preservação da sociobiodiversidade. Sua exclusão dos processos deliberativos sobre políticas ambientais e climáticas configura, portanto, uma dupla invisibilização: de gênero e de origem

étnica. Nessa toada, preconiza Bernardes (2018): "As mulheres indígenas são as detentoras do saber sobre plantas, sementes, técnicas de cultivo e uso sustentável da biodiversidade, exercendo papel central na proteção ambiental".

A Resolução nº 230/2021 não apenas legitima a participação dessas mulheres, mas impõe ao Ministério Público o dever de promover sua inclusão efetiva, mediante escutas territorializadas, consultas culturalmente adequadas e protagonismo na elaboração de políticas públicas que respeitem sua autonomia e sabedoria. O direito à consulta prévia, nos termos da Convenção 169 da OIT, deve ser operacionalizado com sensibilidade às estruturas de liderança feminina nas comunidades e aos protocolos próprios de tomada de decisão.

Além disso, ao reconhecer a territorialidade como eixo central de defesa dos povos tradicionais (art. 6º), a resolução permite ao Ministério Público interpretar as questões ambientais por meio de um paradigma existencial, no qual o dano à natureza é também um atentado ao modo de vida indígena. A tutela ambiental, portanto, deve ser inseparável da tutela cultural, sendo o território mais do que um recurso natural, é expressão de identidade, espiritualidade e futuro.

Apreende-se, assim, que a Resolução nº 230/2021 fornece não apenas o marco normativo, mas o substrato ético e político necessário para que o Ministério Público atue de maneira transformadora na proteção do meio ambiente e na promoção da justiça climática de gênero, mediante o reconhecimento da centralidade das mulheres indígenas na defesa dos territórios, dos saberes ancestrais e da vida em sua plenitude.

De mais a mais, ao verificar criticamente a Ação Civil Pública proposta pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) contra a União Federal, sob a égide da Lei nº 7.347/1985, denota-se um exemplo paradigmático da judicialização da política climática no Brasil, evidenciando a fragilidade dos compromissos estatais ante a urgência da estabilização ambiental. A demanda, fundamentada na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e nos compromissos multilaterais assumidos pelo Estado brasileiro, revela a inércia administrativa da União no controle do

desmatamento na Amazônia Legal e a omissão institucional na preservação de um direito fundamental: o direito à estabilidade climática.

Nesse cenário, a atuação do Ministério Público adquire relevo singular, tanto como fiscal da ordem jurídica quanto como defensor dos interesses difusos, coletivos e intergeracionais. O bioma amazônico, como reconhecido pelo §4º do art. 225 da Constituição Federal, constitui patrimônio nacional, cuja degradação impacta diretamente a estabilidade do clima, a saúde pública, a soberania alimentar e a dignidade das populações que dele dependem, em especial os povos originários e, com destaque, as mulheres indígenas.

O vínculo entre desmatamento, mudanças climáticas e justiça ambiental é inafastável. Como delineado na referida ação, a destruição florestal converte as florestas de sumidouros em fontes líquidas de emissão de gases de efeito estufa (GEE), afetando o ciclo hidrológico, intensificando eventos climáticos extremos e ameaçando a integridade dos territórios indígenas. Esses territórios, vale salientar, não são meras parcelas geográficas, mas verdadeiros espaços de existência, ancestralidade e regeneração ecológica. As mulheres indígenas, por sua vez, são sujeitos históricos e políticos na defesa dessas florestas; são produtoras de conhecimento, líderes espirituais, cuidadoras da biodiversidade e vozes resistentes perante a violência ambiental e a colonialidade institucional.

Evidencia-se, nessa conjuntura, que o desmonte das políticas climáticas promovido pela União mediante cortes orçamentários, fragilização dos órgãos de fiscalização, flexibilização normativa e estímulo ao uso predatório da terra, configura violação direta do dever constitucional de proteção ambiental e dos princípios da precaução, prevenção e não regressividade. Essa conduta omissiva compromete, de forma grave, os direitos fundamentais das atuais e futuras gerações, sobretudo dos grupos já estruturalmente vulnerabilizados.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público deve ser compreendida como instrumento de justiça climática e, mais do que isso, de justiça de gênero e étnico-racial. Cabe-lhe não apenas impetrar ações judiciais repressivas, mas também instaurar procedimentos extrajudiciais articulados, expedir recomendações com base em estudos técnico-

científicos e fomentar o controle social das políticas públicas ambientais, especialmente nos territórios tradicionalmente ocupados.

A judicialização climática deve, portanto, incorporar os saberes indígenas como fontes legítimas de direito, reconhecendo as epistemologias ecológicas femininas como centrais à regeneração da floresta e à mitigação das mudanças climáticas. A desconsideração institucional dessas vozes representa não apenas uma omissão, mas uma reprodução de epistemicídios que perpetuam desigualdades e injustiças históricas.

Assim, ao integrar as questões climáticas à sua agenda institucional, o Ministério Público deve atuar como indutor de uma transformação paradigmática: de um modelo jurídico centrado na reparação pontual dos danos ambientais para outro, comprometido com a equidade ecológica, a justiça interseccional e a centralidade das mulheres indígenas na governança ambiental e climática do país.

3. JUSTIÇA CLIMÁTICA E DE GÊNERO: MULHERES INDÍGENAS COMO GUARDIÃS DA FLORESTA

A noção de justiça climática parte da constatação de que os impactos ambientais não ocorrem de maneira neutra, mas refletem e reforçam desigualdades históricas e estruturais. Trata-se de uma categoria analítica e política que denuncia os efeitos desiguais da degradação ambiental sobre comunidades vulneráveis, em especial aquelas que menos contribuíram para o colapso climático.

Sob essa perspectiva, o conceito de interseccionalidade, cunhado por Kimberlé Crenshaw (1991), revela-se instrumental para a compreensão dos múltiplos e simultâneos eixos de opressão que incidem sobre as mulheres indígenas. Estas não apenas enfrentam as consequências diretas das mudanças climáticas sobre seus modos de vida e subsistência, como também são sistematicamente excluídas dos processos deliberativos sobre as políticas ambientais que as afetam. Do mesmo modo, salienta a filósofa brasileira Djamila Ribeiro (2017): "A vulnerabilidade de gênero se entrelaça com raça e etnia, ampliando as desigualdades socioambientais que recaem sobre mulheres negras e indígenas".

A Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei nº 12.187/2009, consagra, em seu art. 2º, o conceito jurídico de adaptação climática, definindo-a como o conjunto de medidas destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos perante os impactos da mudança do clima. Dentre as ações previstas, destacam-se a implementação de práticas agrícolas resilientes em áreas de maior suscetibilidade à seca, a edificação de barreiras para contenção de elevação do nível do mar, e o aprimoramento de sistemas de alerta precoce e defesa civil.

Importa sublinhar que a implementação de medidas de adaptação não exime o Estado brasileiro de adotar providências efetivas para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa, sob pena de incorrer em responsabilidade internacional, considerando as obrigações assumidas no âmbito do Acordo de Paris, reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal como normas de caráter supralegal, dada sua natureza de direitos humanos.

No que tange às mulheres indígenas, as alterações climáticas impõem impactos desproporcionais sobre seus territórios e modos de vida, vulnerabilizando-as e expondo-as a riscos de insegurança alimentar, hídrica e de violência de gênero. A marginalização histórica e o racismo ambiental agravam as desigualdades estruturais, impondo ao Ministério Público o dever jurídico de assegurar sua participação qualificada na formulação e implementação das políticas climáticas, em observância ao direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção nº 169 da OIT.

Nesse cenário, incumbe ao Ministério Público desenvolver uma atuação articulada, dialógica e intercultural, valorizando as epistemologias tradicionais das mulheres indígenas e reconhecendo seus saberes ancestrais como instrumentos essenciais para a resiliência socioambiental e para a mitigação das mudanças climáticas. Tal missão compreende não apenas o ajuizamento de ações judiciais, mas também a expedição de recomendações, a instauração de procedimentos administrativos e a promoção de audiências públicas voltadas à proteção integral desses direitos.

Por derradeiro, ressalta-se que a atuação ministerial em matéria de justiça climática e de gênero transcende a esfera contenciosa, alcançando a dimensão promocional e preventiva, impondo-se como vetor imprescindível

de transformação social e institucional, de forma a assegurar a efetividade dos direitos fundamentais em face da crise ambiental planetária que se avizinha.

Diversos estudos e declarações internacionais, como a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), reconhecem o papel central desempenhado pelas mulheres indígenas na preservação da biodiversidade, na gestão sustentável dos recursos naturais e na transmissão de saberes ecológicos. Tais práticas, profundamente enraizadas nos territórios tradicionais, são essenciais não apenas para a proteção do meio ambiente, mas também para a construção de alternativas ao modelo de desenvolvimento predatório vigente.

Todavia, essas mulheres encontram-se sob ameaça constante, seja pela invasão de seus territórios, seja pela negação institucional de seus direitos à consulta prévia, livre e informada (Convenção 169 da OIT), seja pela invisibilização de suas contribuições nos espaços de formulação de políticas públicas. A racionalidade técnico-jurídica, aliada à responsabilização objetiva dos agentes infratores, fortalece a capacidade de resposta do Ministério Público diante do recrudescimento do desmatamento e da ineficácia dos mecanismos tradicionais de controle ambiental.

No entanto, para que a litigância estratégica se consolide como promotora de justiça climática de gênero, é imperioso que seus parâmetros normativos e metodológicos incorporem a dimensão interseccional das violações ambientais. Os impactos do desmatamento recaem de forma desproporcional sobre povos e comunidades tradicionais, particularmente sobre as mulheres indígenas, guardiãs dos territórios ancestrais e detentoras de saberes agroecológicos milenares.

Essas mulheres, embora frequentemente silenciadas nos processos formais de construção das políticas públicas ambientais, exercem papel central na resistência às lógicas extrativistas que ameaçam a integridade sociocultural e ecológica da floresta. Assim, é indispensável que o Ministério Público o faça com base em diretrizes que assegurem a consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas, bem como a escuta qualificada das lideranças femininas indígenas, conforme previsto na Resolução nº 230/2021 do CNMP.

A construção de uma justiça climática de gênero, nesse sentido, exige do Ministério Público uma atuação comprometida com a equidade ambiental, com a proteção dos direitos territoriais e com o enfrentamento das desigualdades estruturais que permeiam o acesso à terra, à água, ao alimento e à própria sobrevivência coletiva. A articulação entre litigância ambiental e justiça social impõe a superação de paradigmas meramente punitivos ou repressivos, em favor de um modelo de atuação institucional sensível às pluralidades epistêmicas e ontológicas dos povos da floresta.

Diante desse panorama, vislumbra-se a necessidade de fortalecer as práticas de justiça ecológica ancoradas na valorização dos saberes tradicionais, na participação comunitária e na construção coletiva de soluções territoriais para a crise climática. O Ministério Público deve ser não apenas um órgão de controle, mas um agente potencializador de transformações paradigmáticas no campo ambiental, promovendo não só a responsabilização, mas sobretudo a reparação ecológica e a justiça redistributiva, com centralidade na vida das mulheres indígenas e suas comunidades.

Consoante evidenciado no relatório elaborado pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) acerca da temática de gênero e das alterações climáticas, as investigações acadêmicas e as mobilizações feministas lograram visibilizar a perspectiva de gênero nos debates internacionais, fomentando sua incorporação nas políticas e nos programas de mitigação e adaptação às transformações climáticas (CIM, 2008, p. 1). O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), no ano de 1984, constitui a etapa inaugural em que se reconheceu a correlação entre gênero e meio ambiente. Naquele contexto, estabeleceu-se um grupo consultivo de especialistas com o fito de refletir acerca da inter-relação entre a exclusão das mulheres e suas efetivas e potenciais contribuições para a preservação ambiental, inserida na lógica do desenvolvimento sustentável. No ano subsequente, a Conferência Mundial para a Revisão e Avaliação dos Avanços da Década das Nações Unidas para a Mulher, sediada em Nairóbi (Quênia), consolidou relevante espaço de inclusão da temática.

Tanto as instâncias multilaterais quanto os movimentos sociais feministas desempenharam papel preponderante na construção

de plataformas de reivindicação vinculadas ao meio ambiente e à sustentabilidade. Ativistas independentes, integrantes de movimentos sociais e representantes de organizações não governamentais, provenientes de distintas partes do globo, reuniram-se em 1991, na cidade de Miami (EUA), no I Congresso Mundial de Mulheres por um Planeta Saudável, que resultou na Agenda 21 das Mulheres. Em sinergia com tais iniciativas, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (Brasil) em 1992, adotou a transversalização da perspectiva de gênero em suas deliberações. Na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995 em Beijing (China), consolidou-se expressamente a vinculação entre gênero, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, identificando como eixo prioritário a desigualdade de participação das mulheres nas decisões relativas à gestão de recursos naturais e à proteção ambiental (DECLARAÇÃO, 2006). Recomendou-se, a partir de então, a participação efetiva das mulheres nos processos decisórios em todos os níveis, bem como o fortalecimento de mecanismos para avaliar o impacto das políticas ambientais na vida das mulheres.

No decorrer dos anos, outros fóruns e agendas internacionais passaram a aprofundar a convergência entre gênero, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas. Destaca-se, nesse contexto, o reconhecimento pela Comissão Interamericana de Mulheres, em seu programa de trabalho para o biênio 2006-2008, da preocupação manifestada pelos Estados Membros do Caribe, da América Central e do México acerca da vulnerabilidade das mulheres aos desastres naturais. Tal preocupação motivou a comissão a instar a Organização dos Estados Americanos (OEA) a assegurar a incorporação da perspectiva de gênero em todas as políticas atinentes à matéria (CIM, 2008, p. 2).

Mais recentemente, na 23ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 23), realizada em Bonn (Alemanha) em 2017, aprovou-se o Plano de Ação de Gênero, cujo escopo é fomentar a participação plena, equitativa e significativa das mulheres, além de assegurar a sensibilidade de gênero nas políticas climáticas, promovendo sua transversalização na implementação da Convenção e na atuação das Partes (UNFCCC, 2018a).

A introdução da perspectiva de gênero na agenda ambiental internacional revela-se de suma importância sob dois aspectos: por um lado, explicita a forma diferenciada pela qual as mulheres, em especial as indígenas, experimentam os impactos das mudanças climáticas; por outro, permite que tais especificidades sejam consideradas na formulação de medidas de adaptação e mitigação que visem à equidade de gênero e à justiça climática. As desigualdades historicamente construídas nas relações sociais de gênero manifestam-se de modo contundente na seara das mudanças climáticas, por vezes intensificadas por outros fatores de discriminação.

A pesquisa recente da ONU Mulheres sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas interfaces com os direitos das mulheres evidenciou que, em média, há 122 mulheres entre 25 e 34 anos vivendo em situação de extrema pobreza para cada 100 homens na mesma faixa etária (UN-WOMEN, 2018). Por sua vez, o Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas, aprovado em 2017 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), destacou que mulheres negras, indígenas e afrodescendentes encontram-se em situação de vulnerabilidade aguda em razão da discriminação interseccional por gênero, pobreza e raça/etnia (CIDH, 2017).

Essas desigualdades estruturais se refletem na forma como as mudanças climáticas incidem sobre os meios de subsistência das mulheres, particularmente em países em desenvolvimento, onde estas exercem atividades econômicas mais atreladas aos recursos naturais, como agricultura e silvicultura, do que atividades assalariadas. Assim, encontram-se expostas de maneira mais intensa aos efeitos das mudanças climáticas, sendo exemplos paradigmáticos as mulheres indígenas e ribeirinhas. As projeções para os cenários climáticos vindouros indicam que as mulheres poderão enfrentar adversidades específicas, como a redução da disponibilidade hídrica, da vegetação e da lenha, além de agravos à saúde pública decorrentes da vulnerabilidade socioambiental.

Cumpre salientar, ademais, que a maior vulnerabilidade feminina no contexto agrícola decorre da precariedade de acesso a direitos e recursos, como crédito, terras, tecnologias e meios de produção. Essa situação

precariza tanto sua resiliência quanto sua capacidade adaptativa para enfrentar os desafios impostos pelas alterações climáticas. Ademais, estudos demonstram que as mulheres são desproporcionalmente mais suscetíveis a desastres naturais, em virtude de fatores como baixo nível de escolaridade, restrição de mobilidade, escassas oportunidades laborais e ausência de direitos fundiários. Isso revela a necessidade de atuação institucional específica e diferenciada.

Não obstante tais limitações estruturais, as mulheres, em especial as indígenas, exercem protagonismo na implementação de estratégias de resistência e adaptação, por meio de ações coletivas e comunitárias, as quais demandam respaldo institucional para sua efetivação. Elas desempenham papel determinante na gestão sustentável dos recursos naturais, na agricultura de subsistência e na manutenção da biodiversidade, sendo guardiãs de saberes tradicionais fundamentais à adaptação e à mitigação das mudanças climáticas. Sua presença nos espaços de liderança tem se correlacionado com resultados positivos em projetos de políticas climáticas.

Portanto, para aprimorar a eficácia das respostas às mudanças climáticas, é imperioso enfrentar as desigualdades socioeconômicas e culturais que afetam as mulheres, assegurando-lhes acesso equitativo à informação, ao trabalho, à educação, ao crédito e aos processos decisórios, com especial atenção às especificidades das mulheres indígenas, que ocupam posição singular na governança ambiental.

É imprescindível que o poder público, e em especial o Ministério Público, adote uma perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas e estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas, assegurando a participação qualificada das mulheres indígenas como protagonistas na promoção de uma justiça climática de gênero, que integre saberes ancestrais e conhecimentos tradicionais como instrumentos essenciais para a adaptação climática, a preservação ambiental e a sustentabilidade intergeracional.

CONCLUSÃO

Diante do cenário de colapso ambiental e injustiça sistêmica, o papel do Ministério Público assume relevância inquestionável na salvaguarda dos direitos fundamentais das mulheres indígenas, enquanto protagonistas de uma resistência ancestral e contemporânea diante das ameaças climáticas. É imperativo que sua atuação se paute por uma ética da escuta, pelo respeito à autodeterminação dos povos e pela valorização dos saberes tradicionais como elementos constitutivos de uma nova racionalidade jurídica ambiental.

A justiça climática, quando articulada à justiça de gênero e à perspectiva indígena, impõe ao *Parquet* o dever de reconstruir suas práticas, rompendo com paradigmas eurocêntricos e patriarcais, e assumindo uma postura verdadeiramente transformadora, conforme exige o espírito da Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

BERNARDES, Júlia. Mulheres indígenas e o saber tradicional sobre biodiversidade: protagonismo na proteção ambiental. **Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, v. 10, n. 2, p. 45-62, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

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

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 230, de 8 de junho de 2021**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Brasília, DF: CNMP, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Protocolo de Intenções para atuação ministerial na proteção dos direitos dos povos indígenas**. Brasília, DF: CNMP, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de Segurança nº 22.164-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30 ago**. 1995. Brasília, DF: STF, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540-1/DF (Medida Cautelar), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 01 set. 2005**. Brasília, DF: STF, 2005.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries**. Geneva: ILO, 1989. Ratificada pelo Brasil em 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia-Geral. **Resolução nº 48/13, de 12 de agosto de 2022**. O direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável. Nova Iorque: ONU, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia-Geral. **Resolução nº 76/300, de 28 de julho de 2022**. O direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável. Nova Iorque: ONU, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conselho de Direitos Humanos. Resolução A/HRC/RES/41/21, de 12 de julho de 2019**. Direitos humanos e mudanças climáticas. Genebra: ONU, 2019.

ROBINSON, Mary. **Justice for climate**: a man-made problem with a feminist solution. Londres: Bloomsbury Publishing, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Justiça climática e direitos fundamentais: notas de um colóquio. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Colóquio Internacional Justiça Climática e Democracia**. Brasília, DF: STF, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL

THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO IN COMBATING ENVIRONMENTAL RACISM

Camila Granjeão Neves Morgado
Especialista em Direito pela Escola de Direito da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduanda em Direito Penal, Execução Penal e Criminologia, na modalidade EAD, pela Faculdade Instituto Rio de Janeiro. Bacharela em Direito pela Universidade Cândido Mendes. Bacharela em Administração pela Universidade Pitágoras Unopar. Técnica ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense. Residente Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.
E-mail: camilagranjeao@gmail.com

Juliana Magalhães de Freitas
Mestre em Ciências pela ENSP- FIOCRUZ. Especialista em Direito pela Escola de Direito da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Médica Veterinária pela Unesp Botucatu. Pesquisadora em Direito Eleitoral pelo IDP. Monitora Bolsista na Pós-Graduação da EDA- AMPERJ. Residente Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
E-mail: jmfreitas.vet@gmail.com

Recebido em: 30/04/2025 | Aprovado em: 31/07/2025

Resumo: O racismo ambiental, prática histórica de marginalização de comunidades vulneráveis, tornou-se mais visível no Rio de Janeiro após recentes tragédias socioambientais. O artigo propõe a reflexão crítica sobre essa realidade, abordando a responsabilidade das instituições e a necessidade de políticas públicas eficazes. Destaca-se a proteção constitucional do meio ambiente e o papel essencial do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais. Ressalta ainda a urgência de promover o debate e a inclusão da população afetada na formulação de soluções.

Palavras-chave: Racismo Ambiental. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Meio Ambiente. Tutela Coletiva.

Abstract: *Environmental racism, a historical practice of marginalizing vulnerable communities, has become more visible in Rio de Janeiro afterrecent socio-environmental tragedies. The article proposes a critical reflection on this reality, addressing the responsibility of institutions and the need for effective public policies. The constitutional protection of the environment and the essential role of the Public Prosecutor's Office in the defense of fundamental rights are highlighted. It alsoemphasizes the urgency of promoting the debate and inclusion of the affected population in the formulation of solutions.*

Keywords: *Environmental Racism. Public Prosecutor's Office of the State of Rio de Janeiro. Environment. Collective Protection.*

Sumário: Introdução. 1. Breve contexto histórico do racismo ambiental e a sua marcante presença no cenário brasileiro. 1.1. Algumas práticas e casos de racismo ambiental no Estado do Rio de Janeiro. 2. As conexões entre o racismo ambiental com o direito à moradia e necessária atuação do Ministério Público. 3. Da proteção constitucional e legal conferida ao meio ambiente e do dever de combater o racismo ambiental. 4. Da missão constitucional do Ministério Público em combater o racismo ambiental. 5. Algumas das atuações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro combatendo o racismo ambiental. 5.1. O racismo ambiental e a (in)eficácia da atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O avanço das mudanças climáticas e a recorrência de tragédias ambientais escancaram a necessidade de aprofundar o debate sobre o racismo ambiental no Brasil. Conceituado inicialmente por Benjamin Chavis Jr., o termo surgiu nos Estados Unidos após denúncia da destinação desproporcional de resíduos tóxicos a comunidades predominantemente negras, como no caso emblemático do Condado de Warren, na Carolina do Norte[1]. A partir desse marco, o racismo ambiental passou a ser discutido como uma manifestação específica da injustiça socioambiental, relacionada à vulnerabilidade histórica das pessoas pretas.

No contexto brasileiro, observa-se que os impactos ambientais incidem com maior intensidade sobre populações negras, indígenas, ribeirinhas, periféricas e outras comunidades tradicionais, geralmente excluídas do acesso a direitos básicos como saneamento, moradia adequada e infraestrutura urbana. Essa realidade revela o conceito de **hipervulnerabilidade**, que resulta da sobreposição de fatores

1 **Racismo Ambiental**: o que é isso?. Disponível em: <https://www.invivo.fiocruz.br/sustentabilidade/racismo-ambiental/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

socioeconômicos, raciais e territoriais, expondo essas populações a riscos ambientais desproporcionais. A desigualdade, ainda que formalmente negada pela Constituição Federal, persiste como elemento estruturante das relações sociais e ambientais no país.

A pesquisadora Tania Pacheco[2], referência no tema, enfatiza que "o racismo ambiental não se configura apenas através de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente através de ações que tenham impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem". Essa definição amplia a compreensão do fenômeno, evidenciando que políticas e decisões supostamente neutras podem produzir impactos racialmente desiguais. Robert Bullard reforça esse entendimento ao apontar que o racismo influencia a distribuição do uso do solo, o padrão das moradias e o acesso à infraestrutura urbana, sendo, portanto, um determinante da segregação socioespacial.

O Estado do Rio de Janeiro oferece um exemplo paradigmático dessa dinâmica. A ocupação urbana da cidade, marcada pela presença de favelas em regiões de risco ou insalubridade ambiental, muitas vezes próximas a lixões ou encostas instáveis, revela como o planejamento urbano e as omissões estatais contribuem para a exposição sistemática de populações vulneráveis a desastres ambientais. Episódios como soterramentos, enchentes e colapsos de barragens não são apenas tragédias naturais, mas expressões de um modelo de desenvolvimento excludente, fundado na desigualdade racial e social.

Diante desse cenário, o papel do Ministério Público adquire relevância estratégica. Nos termos dos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, a instituição é responsável pela defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, incluindo o meio ambiente e os direitos das populações vulneráveis. A promoção de inquéritos civis e ações civis públicas voltadas à prevenção e reparação de danos ambientais com recorte racial deve integrar o conjunto de prioridades institucionais. Trata-se não apenas de

2 PACHECO, Tania. "Inequality, Environmental Injustice, andRacism in Brazil: BeyondtheQuestionofColour". In: **Development in Practice**. Aug. 2008, Vol.18(6) (https://doi.org/10.1080/09614520802386355). Versão em português disponível em: <https://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/desigualdade-injustica-ambiental-e-racismo-uma-luta-que-transcende-a-cor/>, sob o título "Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor".

cumprir um dever constitucional, mas de responder de forma concreta às exigências de justiça socioambiental.

A omissão estatal, muitas vezes atrelada a interesses econômicos de grandes empresas e à fragilidade dos mecanismos de fiscalização, agrava ainda mais a situação dessas comunidades. Assim, compreender e disseminar o conceito de racismo ambiental é fundamental para a formulação de políticas públicas inclusivas e para a transformação de práticas institucionais. A atuação do Ministério Público, nesse contexto, deve estar voltada à proteção ativa dos direitos das populações atingidas, assegurando sua participação nos processos decisórios e combatendo as desigualdades estruturais que sustentam o racismo ambiental.

1. BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO RACISMO AMBIENTAL E A SUA MARCANTE PRESENÇA NO CENÁRIO BRASILEIRO

O termo "racismo ambiental" foi cunhado por Benjamin Franklin Chavis Jr. nos Estados Unidos, na década de 1980, durante as manifestações contra o despejo de resíduos tóxicos em comunidades negras no Condado de Warren, Carolina do Norte[3]. Posteriormente, o termo evoluiu para "Justiça Ambiental" a fim de ampliar a adesão de grandes ONGs e da academia. Esse conceito reflete como injustiças sociais e ambientais compartilham origens comuns e se retroalimentam. Um exemplo emblemático é o caso "Love Canal", em Nova Iorque, em que bairros de baixa renda foram construídos sobre depósitos de rejeitos tóxicos, provocando graves danos à saúde da população local e impulsionando a legislação ambiental norte-americana.[4]

No Brasil, o racismo ambiental deve ser compreendido à luz da formação histórica marcada pela escravidão e pelo abandono dos ex-escravizados após a promulgação da Lei Áurea. A ausência de políticas públicas de inclusão social perpetuou a marginalização de negros e indígenas, gerando uma hipervulnerabilidade baseada na interseção de fatores raciais, econômicos e territoriais. Essa condição histórica favoreceu

3 **Racismo Ambiental**: o que é isso?. Disponível em: <https://www.invivo.fiocruz.br/sustentabilidade/racismo-ambiental/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

4 BORGES, Priscila Blanco. **A injustiça socioambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 18, n. 107, p. 60-66, set./out. 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P148/E41858/90665/a-injustica-socioambiental?origin=search>. Acesso em: 13 set. 2024.

a instalação de comunidades negras e periféricas em áreas de risco, sujeitas a impactos ambientais severos e negligência estatal na mitigação desses danos. Assim, o racismo ambiental brasileiro está intrinsecamente ligado à exclusão estrutural e sistêmica de certos grupos da proteção socioambiental.

O conceito de hipervulnerabilidade, que reúne múltiplas condições de fragilidade, é central para entender o racismo ambiental no país. Comunidades quilombolas, indígenas e habitantes das periferias urbanas são alvos constantes dos efeitos de um modelo de desenvolvimento que privilegia determinados setores sociais enquanto expõe os mais vulneráveis a riscos ambientais desproporcionais. Silvio Luiz de Almeida[5] reforça que o racismo, como estrutura sistêmica e instrumento de poder, está arraigado nas práticas políticas e econômicas, normalizando a marginalização dos corpos negros. Essa lógica se conecta ao pensamento de Michel Foucault[6], ao apontar o racismo como ferramenta de poder soberano para docilização e dominação de corpos.

Portanto, a neutralidade aparente dos desastres ambientais esconde uma distribuição desigual dos seus impactos, afetando mais intensamente os grupos hipervulneráveis. A luta por Justiça Ambiental, surgida nos Estados Unidos, ampliou a consciência sobre a necessidade de uma distribuição equitativa dos riscos ambientais. No Brasil, é imprescindível trazer à pauta acadêmica o debate sobre o racismo ambiental, promovendo políticas públicas inclusivas e mecanismos de combate às desigualdades históricas que perpetuam a exclusão de comunidades tradicionais e periféricas.

1.1. Algumas práticas e casos de racismo ambiental no Estado do Rio de Janeiro

O racismo ambiental no Estado do Rio de Janeiro se evidencia na contaminação do solo e na ocupação de áreas desvalorizadas por populações de baixa renda. José Purvin de Figueiredo[7] destaca que um dos exemplos mais dramáticos de injustiça ambiental ocorre em locais próximos

5 ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

6 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

7 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Contaminação ambiental do solo – Regime de propriedade imobiliária e responsabilidade administrativa. In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). **Comentários aos acórdãos ambientais**: paradigmas do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

a aterros e antigos lixões, onde comunidades vulneráveis são forçadas a residir.

Um caso emblemático é o da "Cidade dos Meninos", no Município de Duque de Caxias. Em 1946, foi instalado um complexo educacional para crianças e adolescentes, mas, na década de 1950, o local passou a abrigar uma fábrica de inseticidas do Instituto de Malariologia[8]. A fábrica, desativada em 1960, deixou 350 toneladas de resíduos tóxicos expostos, contaminando a região e a população local. As denúncias da imprensa na década de 1980 revelaram as graves consequências para a saúde dos moradores, como casos de câncer. Apesar da retirada parcial dos resíduos e desativação do abrigo, as marcas do abandono e da contaminação permaneceram, evidenciando discriminação indireta e racismo ambiental.

Outro episódio revelador ocorre em Jardim Gramacho, também no Município de Duque de Caxias, conhecido por abrigar o maior lixão a céu aberto da América Latina. A reportagem de Caio Barreto Brito mostra a realidade de pobreza e descaso, em que a coleta de materiais recicláveis se tornou a principal fonte de renda de moradores, majoritariamente mulheres negras[9]. O fechamento do lixão em 2012, próximo à Rio+20, agravou a situação social, trazendo fome e miséria para a população, apesar das promessas não cumpridas de revitalização e inclusão social.

O problema se intensifica com o vazamento de chorume na Baía de Guanabara, conforme denunciado pelo Movimento Baía Viva[10]. Sérgio Ricardo Potiguara afirma que a desativação apressada dos lixões, sem a construção de sistemas adequados de tratamento de chorume, resultou em uma grave crise ambiental e humanitária. A poluição comprometeu a atividade pesqueira e causou problemas de saúde entre os pescadores.

A questão racial é central. Dados do Censo 2022[11] revelam que a maioria dos habitantes do Município de Duque de Caxias são pessoas

8 OLIVEIRA, Rosália Maria de**. Cidade dos Meninos**, Duque de Caxias, RJ, linha do tempo sobre a contaminação ambiental e humana. 2008. 455 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4563>.

9 BRISO, Cario Barreto. **Gramacho**: a cidade do lixo parada no tempo a 30 quilômetros da praia de Copacabana. Disponível em: <https://apublica.org/2022/03/gramacho-a-cidade-do-lixo-parada-no-tempo-a-30-quilometros-da-praia-de-copacabana/#>. Acesso em: 19 jul. 2024.

10 DANTAS, Thereza. **Ano Novo, Antigos Crimes Ambientais**. Disponível em: <https://baiaviva.org.br/ano-novo-antigos-crimes-ambientais/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

11 IBGE Cidades. Brasil. Rio de Janeiro. Duque de Caxias. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/du-

negras (pretas e pardas), reforçando o recorte racial do racismo ambiental. Vale destacar que o Estatuto da Igualdade Racial considera a população negra como o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas (artigo 1º, inciso IV, da Lei nº 12.288/2010).

A exposição a áreas contaminadas e a ausência de políticas públicas adequadas acentuam a desigualdade racial e social. No Município de Belford Roxo, 98,6% dos internados por doenças hídricas em 2022 eram pessoas negras, ilustrando a ligação entre ausência de saneamento e racismo ambiental[12].

Dentro de um estudo feito na Região Metropolitana do Rio de Janeiro[13], destaca-se a situação do Município de Petrópolis, onde a população negra é maioria entre os residentes de domicílios improvisados. Os deslizamentos de terras, intensificados pelas chuvas de 2021 e 2022, afetaram majoritariamente essas populações vulnerabilizadas. Embora o desastre tenha atingido todas as classes sociais, os impactos na reconstrução da vida foram desiguais, reafirmando que a falta de políticas públicas socioambientais agrava os riscos para os mais vulneráveis.

O racismo ambiental, assim, não se limita à exclusão social, mas também compromete o direito à vida e à saúde. Ele se manifesta na contaminação dos territórios ocupados por populações negras e periféricas, no abandono das políticas públicas e na perpetuação de um modelo urbano excludente. Como expresso por Mariana Belmont (2024), é necessário refletir: "qual a cor dos corpos levados pelas enchentes, soterrados pelos deslizamentos e afetados pela fome nas cidades?"[14]. A resposta denuncia uma estrutura que, há séculos, marginaliza e sacrifica as mesmas vidas, pois escancara o fato de que, muito além das "causas naturais" de um desastre, a ausência de políticas públicas socioambientais torna os riscos ainda mais direcionados aos pobres e periféricos.

que-de-caxias/pesquisa/10102/122229>. Acesso em: 26 ago. 2024.

12 MAPA DA DESIGUALDADE. **Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

13 Idem. p.56. Acesso em: 26 abr. 2024

14 As tragédias mais do que "naturais" de Petrópolis. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-tragedias-mais-do-que-naturais-de-petropolis/>. Acesso em:10 set. 2024.

2. AS CONEXÕES ENTRE O RACISMO AMBIENTAL COM O DIREITO À MORADIA E NECESSÁRIA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A moradia é um direito garantido constitucionalmente, conforme o art. 6º da Constituição Federal. Trata-se de um direito social que é a base para o exercício de outros direitos. O direito social e fundamental à moradia, ou melhor, à moradia digna, é historicamente violado no país, tendo como principais vítimas as comunidades negras, indígenas e quilombolas.[15] Apesar da questão ambiental ter sido e permanecer sendo ignorada sistematicamente, para os povos indígenas a natureza é a base de sua existência, indo além da sobrevivência física, abarcando a material, espiritual e cultural.[16]

Em alusão ao renomado livro "Quarto de Despejo: Diário de uma favelada", da autora Maria Carolina de Jesus[17], as áreas inóspitas, inseguras, mas que acabam sendo a residência de muitos indivíduos acabam sendo vistas como quartos de despejos. A favela como quarto de despejo remonta à ideia de local do que é indesejável, descartável, um verdadeiro depósito dos negligenciados. Segundo a autora, "a favela é o quarto de despejo. E as autoridades ignoram que tem o quarto de despejo".

Sob essa ótica, o racismo ambiental reflete a fome, miséria, habitações precárias, entre outras ausências de direitos. Não é cabível que o poder público tolere e continue a repetir a política de descaso perante os setores mais vulneráveis da sociedade. Os moradores das comunidades e das demais áreas invisibilizadas, ou seja, os despejados, vivem na pele as injustiças sociais que, pouco a pouco, eliminam suas vidas. No âmbito da atuação ministerial envolvendo as áreas de riscos, merece ser contextualizado o precioso direito à moradia que, muito além de um direito garantido pela Constituição Federal, é uma necessidade primária do ser humano.[18]

15 PACHECO, Tania. **Racismo Ambiental**: expropriação do território e negação da cidadania. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/textos-eartigos/racismo-ambiental-expropriacao-do-territorio-e-negacao-da-cidadania2/>. Publicado originalmente em: SRH (org.). Justiça pelas Águas: enfrentamento ao Racismo Ambiental. Salvador: Superintendência de Recursos Hídricos, 2008. p.11-23.

16 Idem.

17 JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: Diário de uma favelada. 10. ed. São Paulo: Editora Ática, 2019.

18 Artigo 6º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A proteção da dignidade humana está atrelada ao direito de viver em um lugar seguro e apropriado, fora do contexto de intempéries, pois, sem uma moradia digna, os demais direitos essenciais restam prejudicados.[19]

Segundo José Afonso da Silva[20], os graves problemas sociais que envolvem o direito à moradia e ao saneamento básico afetam as camadas mais carentes da população. Entre o normativo que trata do direito à moradia está Política Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Um dos objetivos da referida Lei é a viabilização para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável (artigo 2º, inciso I, da Lei nº 11.124/2005).

O Estatuto da Cidade, por sua vez, estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, e do equilíbrio ambiental (artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.257/2001). O artigo 2º, inciso I, do referido Estatuto prevê que uma das diretrizes da política urbana é a garantia do direito a cidades sustentáveis, a ser entendido como o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer para as presentes e futuras gerações.

Inclusive, sobre o conceito "cidades sustentáveis", cumpre destacar que o seu cumprimento também está relacionado ao objetivo de desenvolvimento sustentável número 11 (ODS 11), tratando-se de uma meta global para ser alcançada até o ano de 2030.[21]

Apesar da disciplina legal, tal mecanismo mostra-se insuficiente na consolidação do direito fundamental à moradia aos cidadãos, haja vista o elevado déficit habitacional brasileiro. O massivo crescimento populacional veio desacompanhado de uma política habitacional efetiva, tornando crescentes as demandas por habitações dignas.[22]

19 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out./dez. 2008.

20 SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

21 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11_card.html>. Acesso em: 1º set. 2024

22 Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas. **Manual prático para atuação do Ministério Público**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>. p. 61.

No que tange às construções em áreas inseguras, o artigo 23 da Lei nº 12.608/2012 impõe a vedação de concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como edificáveis no plano diretor ou na legislação dele derivada.

Todavia, a ausência de fiscalização corrobora com a construção irregular em áreas de risco, sem qualquer pleito de licença ou alvará de construção. Por vezes, a realidade socioeconômica impõe a construção precária em áreas ainda mais debilitadas.

Nesse contexto, importante ressaltar que a Lei nº 12.340/2010 prevê, em seu artigo 3º-A (com redação dada pela Lei Federal nº 12.608/2012), a instituição, pelo Governo Federal, de um cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou mesmo processos geológicos ou hidrológicos correlatos, de acordo com o regulamento.

Há de destacar a possibilidade de o Município ser responsabilizado civilmente pela aprovação de projetos e emissão de autorização para construção em áreas de riscos quando tal conduta estiver associada a desastres originados de deslizamentos de terras e inundações. Do mesmo modo, a responsabilidade civil do poder público também é possível quanto ao seu dever fiscalizatório, em virtude de omissão no dever de fiscalizar as construções em áreas de risco.[23]

Sobre a responsabilidade civil do poder público por omissão, há importante precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro consolidado no julgamento da Apelação nº **1034882-77.2011.8.19.0002**, julgado em 19 de abril de 2023 pelo Desembargador Luiz Fernando de Andrade Pinto (Décima Nona Câmara de Direito Privado - antiga 25ª Câmara Cível).

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. MORRO DO BUMBA. NITERÓI. DESLIZAMENTO OCORRIDO NO ANO DE 2010. FALECIMENTO DE PARENTES DOS AUTORES E DESTRUIÇÃO DE SUA CASA E PERTENCES, LOCALIZADA EM VIA PRÓXIMA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR

23 Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas. **Manual prático para atuação do Ministério Público**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>. p. 41.

> DANO MORAL. IRRESIGNAÇÃO DOS DEMANDANTES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM VIRTUDE DA OMISSÃO ESPECÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES. DANO MORAL CONFIGURADO. RECURSO PROVIDO. Nos termos do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, a responsabilidade do Estado por atos omissivos de seus agentes é subjetiva, exceto quando a inércia administrativa for a causa direta e imediata do não impedimento do evento, quando o Poder Público responde objetivamente; Na hipótese, resta evidenciado que a primeira autora e seus três filhos, à época com 10, 7 e 4 anos - segundo, terceiro e quarto demandantes -, residiam em via próxima ao Morro do Bumba, e tiveram a residência e todos os seus pertences destruídos em razão do deslizamento ocorrido no dia 08 de abril de 2010. Além disso, relatam o falecimento de familiares que moravam no mesmo terreno, notadamente de um tio e de uma tia da primeira autora e duas primas, uma que contava com apenas 13 anos de idade e sua mãe, com 31, todos vítimas de soterramento; **Evidenciada a omissão específica do réu a atrair a sua responsabilidade objetiva**. Além de não impedir a construção demoradias em local anteriormente utilizado como aterro sanitário,tinha ciência dos riscos que cercavam a região. Responsabilidade do Ente Público quando se omite e permite construções de moradias em área de risco, em contrariedade às diretrizes da política urbana, conforme previsto no art. 234 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Inobservância, ainda, do previsto no art. 303 da Lei Orgânica do Município de Niterói; Dano moral configurado, seja em razão da destruição de sua residência e de todos os seus pertences, seja em razão do falecimento dos seus familiares, o que gera ofensa aos direitos da personalidade. Verba reparatória que se fixa em R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) para cada autor, importe que atende aos parâmetros do método bifásico; Recurso provido. (1034882-77.2011.8.19.0002 - APELAÇÃO. Des(a). LUIZ FERNANDO DE ANDRADE PINTO - Julgamento: 19/04/2023 - VIGÉSIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL – **grifo nosso**).

O importante precedente supracitado evidencia os irreparáveis danos provocados pela omissão Estatal.

Assim, compete às administrações municipais uma firme atuação visando evitar a instalação de ocupações irregulares, sob pena de, diante de ocorrências de desastres, serem consideradas responsáveis por omissão. Portanto, além de urgente, é necessário que Ministério Público cobre dos

Municípios a localização e mapeamento das áreas de risco, definindo as providências que envolvam a gestão de riscos e desastres, bem como o devido planejamento urbano.

3. DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL CONFERIDA AO MEIO AMBIENTE E DO DEVER DE COMBATER O RACISMO AMBIENTAL

O artigo 225 da Constituição Federal assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de protegê-lo para as atuais e futuras gerações. A leitura sistemática da Constituição revela que o direito ao meio ambiente saudável está conectado a outros direitos fundamentais, como saúde, educação e moradia, integrando o conjunto de garantias básicas dos cidadãos.[24]

A proteção ao meio ambiente é uma competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, inciso VI, da CRFB/88). O próprio artigo 225 reforça o dever estatal de conscientizar a população sobre a importância da preservação ambiental. Contudo, observa-se que, na prática, nem todos usufruem igualmente desse direito: populações mais vulneráveis sofrem desproporcionalmente os impactos ambientais, tanto pela falta de políticas públicas eficazes quanto pela omissão do Estado.

A Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, define como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental para garantir condições ao desenvolvimento socioeconômico, à segurança nacional e à dignidade humana. Essa política orienta-se por princípios como a manutenção do equilíbrio ecológico, a proteção de ecossistemas, a recuperação de áreas degradadas e a defesa de áreas ameaçadas.

Além disso, a compatibilização entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental é um dos princípios centrais da legislação, reafirmado por decisão do STF que rejeitou a prevalência de interesses empresariais sobre a integridade do meio ambiente. O artigo 170 da Constituição, que

24 FÓRUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forum-conhecimento.com.br/v2/revista/P148>. Acesso em: 10 set. 2024.

rege a ordem econômica, também impõe a defesa ambiental como um princípio fundamental.

> (…) a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...).[25]

Ainda que a Constituição reforce o dever de preservação ambiental, falta um arcabouço jurídico robusto que trate especificamente do **racismo ambiental**. A ausência de legislação específica sobre o tema compromete a formulação de políticas públicas eficazes.

Entre as iniciativas existentes, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) foi um passo importante ao instituir diretrizes para o tratamento de resíduos, prevendo o fechamento de lixões e a inclusão social de catadores. No entanto, a implementação prática enfrenta dificuldades. A lei também proíbe a disposição inadequada de resíduos e a habitação em áreas de descarte.

Para ter acesso a recursos federais destinados à gestão de resíduos sólidos, Estados foram obrigados a elaborar seus Planos Estaduais de Resíduos até 2012. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, criou um Plano que inclui o reforço ao polo de reciclagem de Jardim Gramacho. Programas como o "Pacto da Reciclagem" buscam promover a inclusão social, mas ainda precisam sair do papel para serem plenamente efetivos.[26]

Outro avanço foi o Decreto nº 48.508/2023, que instituiu o Programa Estadual de Gestão de Resíduos Integrada e Desenvolvimento Sustentável (PROGRIDE)[27], reconhecendo resíduos reutilizáveis e recicláveis como bens

25 ADI nº 3540 MC /DF, Rel. Min. Celso de Mello, publicada em 03 fev. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94859/false>. Acesso em: 25 set. 2024.

26 Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro. Relatório Síntese. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80058/PERS/RJ%20PERS_2013ago.pdf>. p. 122 Acesso em: 26 ago. 2024.

27 Decreto nº 48.508, de 10 de maio de 2023. Institui o programa estadual de gestão de resíduos integrada e desenvolvimento sustentável – progride e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48508-2023-rio-de-janeiro-institui-o-programa-estadual-de-gestao-de-residuos-integrada-e-desen-

econômicos e sociais, valorizando o trabalho dos catadores. Todavia, a proteção social efetiva desses trabalhadores ainda é necessária.

A proteção ambiental também se articula com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), que obriga a adoção de medidas preventivas para reduzir riscos de desastres. A legislação afirma que a incerteza quanto ao risco não pode impedir a implementação de ações de prevenção. Definido como evento natural ou induzido que causa danos materiais, humanos e ambientais, o desastre expõe e agrava desigualdades sociais, afetando mais intensamente os grupos vulneráveis.

Daniel Farber (2017) destaca que a busca por justiça social é crucial para melhorar a resposta a desastres, uma vez que as condições de desigualdade aumentam a vulnerabilidade diante de eventos extremos.

No Brasil, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), criada em 2001[28], atua denunciando e combatendo práticas de injustiça ambiental, sobretudo aquelas que afetam populações negras, indígenas e pobres. Inspirada no movimento negro estadunidense, a RBJA funciona como espaço de denúncia, mobilização e articulação política em defesa da justiça ambiental.

O combate ao racismo ambiental exige o engajamento de diversas instituições, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Judiciário e a sociedade civil. É necessário reconhecer que muitos desastres ambientais não têm apenas causas naturais, mas decorrem de fatores sociais, econômicos e políticos, configurando um cenário de vulnerabilidade ambiental[29].

A prática do racismo ambiental é evidente quando populações pobres têm seus territórios escolhidos para depósito de lixo ou instalação de empreendimentos poluidores. Essa prática pode ser compreendida como uma forma de **discriminação racial indireta**, conceito previsto na Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto nº 10.932/2022). Segundo a convenção, discriminação indireta ocorre quando práticas

volvimento-sustentavel-progride-e-da-outras-providencias#:~:text=INSTITUI%20O%20PROGRAMA%20ESTADUAL%20DE,PROGRIDE%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS>. Acesso em: 17 set. 2024.

28 REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. Disponível em: <https://rbja.org/a-rede/>. Acesso em: 10 set. 2024.

29 AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária Em Áreas De Preservação Permanente Sob A Perspectiva Da Sustentabilidade Socioambiental**. 2.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

aparentemente neutras geram desvantagens específicas a grupos vulneráveis.

Por fim, Marco Antonio Delfino de Almeida[30], Procurador da República, destaca que o racismo ambiental é uma extensão das práticas de discriminação racial, ainda que sob disfarces de neutralidade formal. Compreender o racismo ambiental demanda entender outras manifestações estruturais do racismo em nossa sociedade.

4. DA MISSÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM COMBATER O RACISMO AMBIENTAL

De acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, o Ministério Público é uma instituição permanente e indispensável à função jurisdicional do Estado, sendo incumbido de proteger a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Os direitos coletivos *lato sensu* se distinguem por transcenderem a esfera individual. Eles são conquistas reconhecidas pela legislação, como o direito ao meio ambiente equilibrado.[31] A violação desses direitos gera prejuízos que atingem múltiplas pessoas, e o Ministério Público figura entre os legitimados para atuar na defesa desses interesses.

Segundo o artigo 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a defesa coletiva abrange direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os direitos difusos referem-se a interesses de natureza indivisível, de titulares indeterminados unidos por circunstâncias de fato. Já os direitos coletivos também são indivisíveis, mas pertencem a grupos ou categorias de pessoas ligadas entre si ou a uma parte contrária por uma relação jurídica comum. Por fim, os direitos individuais homogêneos derivam de uma mesma origem, ainda que sejam de titularidade individual.

Daniel Amorim[32] observa que os direitos difusos pertencem à coletividade como um todo, composta de sujeitos indetermináveis. Em

30 Racismo Ambiental na visão do Ministério Público. Escola Superior do Ministério Público da União. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/PfhcA1_aNp8?si=qF5r6Ry0xkzOyjaH>. Acesso em: 9 jul. 2024.

31 Portal de Direitos Coletivos. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/>. Acesso em 10 set. 2024.

32 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo:** volume único - 4. ed. rev., atual. e ampl. - Sal-

contrapartida, os direitos coletivos pertencem a grupos determinados. Ambos são considerados transindividuais, pois não são atribuídos a indivíduos isoladamente, compartilhando assim a natureza essencialmente coletiva.

No que diz respeito aos direitos individuais homogêneos, sua marca principal é a origem comum do dano, que pode ser de natureza fática ou jurídica, sendo ainda necessária a existência de homogeneidade – o predomínio da dimensão coletiva sobre a individual. Amorim ressalta que, enquanto os direitos homogêneos surgem de uma pluralidade de interesses individuais com origem comum, os direitos individuais indisponíveis não necessariamente guardam essa característica, pois um direito isolado não pode ser homogêneo.

O Ministério Público desempenha papel singular na tutela dos direitos coletivos, função que será aprofundada mais adiante. Ressalta-se, desde já, que o Supremo Tribunal Federal admite a atuação do Ministério Público na defesa de interesses individuais homogêneos, desde que estes envolvam relevante interesse social.[33]

Como já abordado, a Constituição Federal assegura o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado essencial à dignidade humana. A sadia qualidade de vida, embora não esteja explicitamente listada no rol do artigo 5º, configura um direito fundamental que o Estado e a coletividade devem assegurar. O direito a um ambiente saudável integra os chamados direitos humanos de terceira dimensão ou geração, pertencentes à categoria dos direitos de solidariedade, com a finalidade de garantir vida digna e de qualidade. Trata-se de um direito tanto individual quanto coletivo, de titularidade difusa.

Diante da constatação de que o direito ao meio ambiente equilibrado não é usufruído por todos, principalmente devido às históricas desigualdades e injustiças sociais, torna-se imprescindível a atuação do Ministério Público no combate ao racismo ambiental. A defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis é missão constitucional do

vador; Ed. JusPodivm, 2020.

33 Tese de repercussão geral, tema n° 471, STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3964240&numeroProcesso=631111&classeProcesso=RE&numeroTema=471>. Acesso em: 10 set. 2024.

Ministério Público, conforme o artigo 127 da Constituição. Ademais, o artigo 129, inciso III, estabelece como função institucional promover inquérito civil e ação civil pública para proteção do meio ambiente e de outros direitos coletivos.

Assim, o Ministério Público possui legitimidade para propor medidas judiciais e extrajudiciais que visem a combater as desigualdades derivadas do racismo ambiental. O protagonismo do Ministério Público nesse enfrentamento tem se materializado em diversas iniciativas. Exemplo disso foi o seminário promovido pela Escola Superior do Ministério Público da União, em 13 de junho de 2024, intitulado "Racismo Ambiental na Visão do Ministério Público: Justiça Climática, Direitos Territoriais, Segurança da Água e Direitos Humanos", que contou com a participação da ativista Zana Oliveira (Mãe Zana), defensora dos direitos de povos tradicionais de matriz africana[34]. A presença de vítimas do racismo ambiental nesses debates fortalece a legitimidade e a eficácia da atuação institucional.

Outro importante avanço foi a Recomendação Legal nº 01/2024, expedida em agosto de 2024 pela Procuradoria da República no Amazonas, orientando a suspensão de contratos e operações de créditos de carbono em territórios indígenas e tradicionais, diante de indícios de fraudes e de práticas abusivas que prejudicam essas populações.

A recomendação também expôs críticas ao modelo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), apontando para sua questionável eficácia e para o aumento contínuo do desmatamento. A relevância dessa atuação se reforça diante do grande potencial de danos sociais e ambientais dessas práticas.

Em 22 de novembro de 2023, o Conselho Nacional do Ministério Público lançou o "Manual de Atuação – Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas"[35], uma obra que orienta os membros do MP em suas ações antes, durante e após desastres ambientais. O documento enfatiza a importância da prevenção, identificando fatores que potencializam a vulnerabilidade das populações expostas a riscos.

34 Racismo Ambiental na visão do Ministério Público. Escola Superior do MPU. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/PfhcA1_aNp8>. Acesso em: 9 jul. 2024.

35 Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas. **Manual prático para atuação do Ministério Público**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

Nesse contexto, destaca-se a necessidade de o Ministério Público compreender as competências dos entes federativos na gestão de desastres, avaliar a existência de estruturas adequadas como salas de situação, sistemas de monitoramento e alertas eficientes, e verificar a preparação para o atendimento emergencial. Ademais, o manual recomenda atenção especial ao mapeamento de áreas de risco e à fiscalização da atuação dos entes públicos na prevenção de tragédias, conforme previsto na legislação pertinente (Lei nº 12.608/2012).

Durante os desastres, a atuação do Ministério Público deve focar na mitigação de danos, na fiscalização de abrigos e no acompanhamento das ações de socorro, proteção e assistência à população afetada. Também se faz necessária a participação ativa nas reuniões de coordenação das respostas emergenciais. Na fase posterior ao desastre, o Ministério Público deve acompanhar os processos de reconstrução, fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos destinados à recuperação das áreas afetadas e assegurar que as medidas necessárias sejam implementadas para restaurar a normalidade e minimizar futuras vulnerabilidades.[36]

Portanto, a atuação do Ministério Público é imprescindível em todas as etapas do ciclo dos desastres, não apenas para a promoção de justiça social, mas também para a garantia da dignidade das vítimas, majoritariamente pertencentes a grupos vulneráveis. Além disso, o lançamento do "Manual de Atuação – Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas" representa um avanço fundamental para a instituição e reafirma o seu compromisso com a proteção ambiental e a promoção da justiça social.[37] Por fim, cabe ao Ministério Público intensificar sua atuação no combate ao racismo ambiental, exigindo dos entes públicos a adoção de políticas de mitigação e enfrentamento dessa realidade histórica, bem como promovendo a defesa dos direitos das populações afetadas.

36 Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas. **Manual prático para atuação do Ministério Público**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf>. p. 24. Acesso em: 29 ago. 2024.

37 MDR, Ministério do Desenvolvimento Regional. **Guia Prático de Utilização de Alertas do Governo Federal para Ações de Preparação para Desastres**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy_of_guiapraticodesastres.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

5. ALGUMAS DAS ATUAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMBATENDO O RACISMO AMBIENTAL

Consoante já destacado, o Ministério Público exerce uma nobre função na tutela coletiva de direitos e vem desempenhando um importante papel no combate ao racismo ambiental. Antes de descrever algumas das atuações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no combate ao racismo ambiental, convém trazer à baila uma seleção das formas em que o MPRJ poderá atuar de combativa.

De modo geral, sobre a tutela coletiva de direitos, o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal prevê ser uma das funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Sobre a promoção do inquérito civil, o tema encontra-se disciplinado na Resolução nº 23/2007 do CNMP, bem como nos artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93 e artigo 34, inciso VI, da Lei Complementar do Estado do Rio de Janeiro nº 106 de 2003.

O inquérito civil objetiva reunir elementos para eventual propositura de uma ação coletiva, ou mesmo para deixar de promovê-la. Nos termos do artigo 1º da Resolução supracitada, será instaurado inquérito civil para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público. Ademais, trata-se de um instrumento unilateral e facultativo, não se enquadrando como condição de procedibilidade para o ajuizamento de ações a cargo da instituição.

A Resolução nº 179/2017 do CNMP disciplina o Compromisso de Ajustamento de Conduta, instrumento do qual o Ministério Público é também legitimado a celebrar. Além de ser um mecanismo extrajudicial de tutela coletiva, do compromisso ali firmado forma-se um título executivo extrajudicial. Ressalta-se que, por não ser o titular dos direitos objeto do compromisso, o Ministério Público não poderá fazer concessões que resultem na renúncia de direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (artigo 1º, §1º, da Resolução nº 179 do CNMP).

Em caso de descumprimento do compromisso firmado, o Ministério Público possui legitimidade para ajuizar a execução judicial do respectivo título executivo extrajudicial, sem prejuízo de adoção de providências de natureza cível ou criminal pertinentes (artigos 11 e 12 da Resolução nº 179 do CNMP).

O Ministério Público também poderá expedir Recomendações; esse instrumento de atuação extrajudicial encontra-se previsto na Resolução nº 164/2017 do CNMP. O artigo 1º da referida Resolução dispõe que a recomendação objetiva a persuasão do destinatário.

> Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Nos termos do parágrafo único do artigo 1º, a recomendação, por depender do convencimento de sua fundamentação para ser atendida, não tem caráter coercitivo. Conforme previsão do artigo 11 da mesma Resolução, se a recomendação não for atendida, o órgão do Ministério Público adotará as medidas que forem cabíveis para obtenção do resultado pretendido com a expedição da recomendação.

Entre os mecanismos judiciais para a solução do problema estrutural que é o racismo ambiental, a Ação Civil Pública é um mecanismo da tutela coletiva apto a responsabilizar os danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, a outros interesses difusos ou coletivos (artigo 1º, *caput* e incisos I e IV, da Lei nº 7.347/85), bem como a outras lesões previstas na lei.

A ação civil pública é disciplinada pela Lei nº 7.347, de 1985. O seu artigo 5º, inciso I, afirma ser o Ministério Público um dos seus legitimados para a sua propositura. Aliás, essa também é uma de suas funções institucionais, conforme previsto no art. 129, inciso III, da Constituição Federal. Entre o rol de direitos a serem protegidos via ação civil pública, o Ministério Público poderá utilizar como base para atuação visando combater o racismo ambiental os incisos I, IV e VII do art. 1º da Lei nº 7347/85.

> Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de2011).
>
> I - ao meio-ambiente;
>
> IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
>
> VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

Ao atuar na via judicial ou extrajudicial, é essencial que, antes da expedição ou propositura de um dos mecanismos supracitados, a instituição ouça os anseios das pessoas que terão seus interesses ali representados, tornando a medida ainda mais legítima.

Feitas as devidas considerações sobre algumas das possíveis atuações no âmbito da tutela coletiva de direitos, o tema que aqui será abordado concentra-se na atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no combate ao racismo ambiental. Merece ser ressaltada a atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em prol dos moradores da Cidade dos Meninos, no Município de Duque de Caxias/RJ.[38]

Dados da página Mapa De Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil informam que, no mês de julho de 1991, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs ação civil pública com a finalidade de obrigar a União a realizar exames para determinação da contaminação por hexaclorociclohexanos (HCH) de moradores da Cidade dos Meninos, bem como promover o adequado tratamento de saúde das pessoas contaminadas, executar as etapas pertinentes do Plano de Ação da Fiocruz e do Plano de Monitoramento do hexaclorociclohexanos no solo e na água FEEMA e, ainda, executar, com a aprovação da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (FEEMA), um projeto de tratamento e recuperação da área contaminada.[39]

Informa, ainda, que, em 8 de setembro de 1993, o Ministério Público Federal, Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente, Instituto

38 OLIVEIRA, Rosália Maria de. **Cidade dos Meninos**, Duque de Caxias, RJ, linha do tempo sobre a contaminação ambiental e humana. 2008. 455 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4563>.

39 MAPA DE CONFLITOS INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rj-cidade-dos-meninos-decadas-de-contaminacao-e-doenca-versus-o-desejo-da-moradia/>. Acesso em: 11 set. 2024.

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, Legião Brasileira de Assistência, Fundação Oswaldo Cruz, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e a Prefeitura de Duque de Caxias firmaram Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas e de Obrigações.

Ainda, segundo dados do site Mapa de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, consta a informação que, no mês de abril de 1994, o Ministério Público Federal ingressou com uma ação civil pública contra a União exigindo a imediata interdição da unidade Cidade dos Meninos, a transferência de todas as crianças e adolescentes ali abrigados, a realização de exames médicos para apuração do grau de contaminação de cada criança e adolescente, bem como o repasse mensal de verba correspondente à manutenção das crianças e adolescentes transferidos e, definitivamente, a citação da ré, a prestação de atendimento médico e indenização, inclusive por danos morais, pela União, às crianças e adolescentes vítimas de contaminação. No presente ano de 2024, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro expediu Recomendação ao prefeito de sua Capital, Eduardo Paes, para que seja editado, em noventa dias, ato normativo regulamentando o artigo 25 da Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável.[40]

O artigo 25, da Lei Municipal nº 5.248, de 2011, afirma que "as licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, na forma da legislação específica". Portanto, em virtude da necessidade de legislação específica, torna-se necessária a atuação do Ministério Público na cobrança pela edição dessa espécie normativa para regular as licenças ambientais com significativa emissão de gases de efeito estufa, condicionando a apresentação de plano de mitigação e medidas compensatórias.

No dia 5 de agosto de 2024, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro firmou um Termo de Compromisso com o Instituto Estadual do

40 MAPA DE CONFLITOS INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rj-cidade-dos-meninos-decadas-de-contaminacao-e-doenca-versus-o-desejo-da-moradia/>. Acesso em: 11 set. 2024.

Ambiente, com intervenção do Estado do Rio de Janeiro, para que sejam adquiridos dois radares meteorológicos que irão auxiliar no monitoramento de chuvas na região serrana do Estado. Ainda, o banco Bradesco, após assinar um Acordo de Não Persecução Cível com o MPRJ, irá entregar ao Município de Petrópolis um radar meteorológico.[41] Após os graves impactos das chuvas na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, ter radares meteorológicos para auxiliar na preparação ao desastre é uma grande conquista.

Com esse equipamento, os gestores municipais terão mais um auxílio para a tomada de decisões antes de uma possível ocorrência de desastres. No site oficial da Instituição, o então Procurador-Geral de Justiça, Luciano Mattos, afirmou que a prevenção e a resposta aos desastres naturais no Estado do Rio de Janeiro são assunto de extrema prioridade para o MPRJ.[42]

5.1. O racismo ambiental e a (in)eficácia da atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Os desastres ambientais recentes colocam o tema "racismo ambiental" ainda mais em evidência, chamando a atenção para a urgência em enfrentar seus graves danos. Em virtude de as práticas do racismo ambiental serem consideradas condutas históricas, é preciso enxergá-lo como um grave impacto que deve ser combatido em caráter contínuo.

Ante os fatos expostos, verifica-se que o Ministério do Estado do Rio de Janeiro tem atuado de forma a combater o racismo ambiental. Todavia, a atuação da instituição precisa continuar caminhando nesse sentido, posto que são inúmeros os impactos desproporcionais que caracterizam o racismo ambiental.

Apesar da atuação combativa, tomando como base as pesquisas realizadas no site institucional, foi possível constatar que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pouco tem empregado, de forma expressa, o conceito "racismo ambiental" em sua atuação. Até a data da submissão do presente artigo (30 de abril de 2025), ao realizar uma busca

41 MPRJ assina Termo de Compromisso com o INEA para aquisição de dois radares meteorológicos para monitorar a região serrana. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=150401>. Acesso em 11 set. 2024

42 Idem.

no site da instituição fazendo o uso das palavras "racismo ambiental" na aba "notícias", foi possível constatar que apenas constam duas notícias que abordam expressamente o tema.[43] Tais notícias referem-se à palestra intitulada "Racismo Ambiental", realizada no dia 8 de junho de 2017.[44] [45]

Em vista disso, pulverizar o tema "racismo ambiental", ampliando a visibilidade da atuação ministerial e dos debates acadêmicos sobre o assunto, bem como propiciando aos membros e servidores um olhar amplo sobre as nefastas consequências dessa prática, mostra-se imprescindível para promover o cumprimento da missão constitucional desta nobre instituição. Ademais, além de ampliar o assunto entre os membros e servidores, é necessário trazer a população para dentro dos debates, proporcionando às vítimas do racismo o devido lugar de fala.

Dito isso, a atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem sido eficaz, podendo ser identificadas atuações efetivas no âmbito dos desastres socioambientais – que possuem ampla conexão com o racismo ambiental. O atuar do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no combate ao racismo ambiental vem sendo concretizado e precisa ser empregado de forma permanente.

Pode-se constatar que as Promotorias de Tutela Coletiva vêm desempenhando forte atuação na defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Merece ser destacada a criação do Grupo Temático Temporário para atuação em Saneamento Básico, Desastres Socioambientais e Mudanças do Clima (GTT-Ambiental/MPRJ).[46] O grupo foi criado em março de 2024 pela Resolução GPGJ nº 2.582, integrado por membros do Ministério Público fluminense, designados pelo Procurador-Geral de Justiça, tendo atuação em todo o território do Estado do Rio de Janeiro.

43 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. BUSCA NO PORTAL. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/busca?p_p_id=br_mp_mprj_internet_busca_web_BuscaPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_br_mp_mprj_internet_busca_web_BuscaPortlet_jspPage=%2Fhtml%2Fview.jsp>. Acesso em: 19 set. 2024.

44 Poluição da Baía de Guanabara e Beachrocks de Jaconé são temas de documentários no MPRJ. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=42102>. Acesso em 19 set. 2024.

45 MPRJ lança documentário em defesa da preservação dos 'Beachrocks de Jaconé'. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=42703>. Acesso em: 19 set. 2024

46 MPRJ intensifica atuação preventiva contra impactos das fortes chuvas. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=149104>. Acesso em: 11 set. 2024.

O escopo desse grupo consiste na atuação dentro das competências estaduais que foram trazidas pela Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, incluindo as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução. A atuação do grupo abarca instrumentos judiciais e extrajudiciais necessários à efetiva atuação em situações de emergência ou estado de calamidade pública provocadas por desastres socioambientais.

No que tange à eficácia da atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ressalta-se a recente atuação da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Nova Iguaçu ao instaurar, no dia 17 de setembro de 2024, inquérito civil para apurar medidas de prevenção e combate aos focos de incêndio na Baixada Fluminense.[47]

Nesse sentido, vale evidenciar a atuação da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Nova Friburgo, que, no dia 18 de setembro de 2024, autuou uma notícia de fato destinada ao levantamento, junto às Secretarias Municipais de Educação de Nova Friburgo e Cachoeiras de Macacu, da existência de campanhas de conscientização dos males causados pelas queimadas.[48] Com relação às queimadas, ainda que estejam atingindo toda a população, suas consequências mais drásticas ocorrem nas vidas e saúde das pessoas que já se encontram vulneráveis. Quanto mais vulneráveis as vítimas, maiores serão os impactos.

Portanto, conforme amplamente abordado na presente monografia, os impactos desproporcionais, independentemente de uma intenção racista, têm impacto racial.[49] Reitera-se que as condutas aparentemente neutras são aptas a promover graves desvantagens a um grupo específico de pessoas.

Afirmar que a instituição vem atuando de forma eficaz não significa sustentar que foram esgotadas as formas de combater o racismo ambiental. É necessário que a instituição esteja cada vez mais disposta a utilizar dos

47 MPRJ instaura inquérito civil para apurar medidas de prevenção e combate aos focos de incêndio na Baixada Fluminense. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=153902>. Acesso em: 19 set. 2024.

48 MPRJ inicia procedimento para monitorar Plano de Educação contra Queimadas nos Municípios de Nova Friburgo e Cachoeiras de Macacu. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=153903>. Acesso em: 19 set. 2024.

49 PACHECO, Tania. "Inequality, Environmental Injustice, andRacism in Brazil: BeyondtheQuestionofColour". In: **Development in Practice**. Aug. 2008, Vol.18(6) (https://doi.org/10.1080/09614520802386355). Versão em português disponível em: <https://racismoambiental.net.br/textos-eartigos/desigualdade-injustica-ambiental-e-racismo-uma-luta-que-transcende-acor/>, sob o título "Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor".

mecanismos judiciais e extrajudiciais para combater o racismo ambiental e, desse modo, continuar exercendo a nobre função constitucional de proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, inciso III, da Constituição Federal).

CONCLUSÃO

A sociedade brasileira é marcada pela distribuição desigual dos ônus ambientais, bem como da efetiva prestação de serviços públicos, tornando a "dignidade humana" acessível a uma pequena parcela de pessoas, especificamente às que podem pagar por vida adequada.

Essa ausência de proporção na oferta básica de direitos aos cidadãos contribui para perpetuação do racismo ambiental, reiterando a desigualdade material e tornando um sonho distante a igualdade prevista no art. 5º, *caput*, da CRFB/88.

Constata-se que a previsão constitucional supracitada é uma mera garantia formal, limitada ao plano normativo. A igualdade material, que se dá pela concretização de medidas aptas a reduzir as desigualdades, ofertando políticas públicas de forma isonômica, merece ser efetivada, impondo, no plano prático, a efetiva igualdade entre os seres humanos. O conceito aristotélico de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade, proporciona a igualdade no plano material.

Desse modo, não há dúvidas que os direitos devem ser ofertados a todos. Todavia, o que se percebe é que as populações mais marginalizadas são as que têm menos direitos. A manutenção de lixões irregulares a céu aberto em bairros periféricos torna a vida e saúde daquelas populações menos protegidas, tornando-os menos sujeitos de direitos quando comparados aos cidadãos residentes nas áreas mais nobres de um centro urbano.

Com o desenvolvimento das cidades, a política tradicional de expulsão dos "indesejáveis" evidencia a desigualdade e o racismo estruturante, expulsando-os das áreas seguras à habitação, impondo como destino a construção de moradias em áreas de risco.

O desafio da falta de moradia nas áreas destinadas à habitação digna acaba proporcionando aos vulnerabilizados construções inseguras em áreas de risco, sem qualquer fiscalização ou mesmo política pública capaz de reduzir as graves consequências.

Ao exercer a defesa dos interesses difusos e coletivos, o Ministério Público deve exigir do poder público a aplicação de políticas públicas voltadas para uma habitação digna, saneamento básico, alimentação adequada e demais direitos básicos, buscando a efetivação de medidas capazes de ofertar dignidade aos hipervulneráveis.

As comunidades e periferias são os locais mais invisibilizados pelo Estado e, majoritariamente, abrigam pessoas negras e pobres. Essa invisibilização compreende também os povos indígenas e quilombolas.

A necessária oferta igualitária de direitos básicos, como abastecimento de água, moradia digna, oferta de saneamento básico, energia elétrica, limpeza urbana, drenagem do solo, entre outros, deve observar a capacidade econômica dos cidadãos, de modo a tornar possível o acesso a direitos fundamentais a todos.

O presente artigo dedicou-se a trazer à tona o tema "racismo ambiental" e algumas de suas ocorrências no Estado do Rio de Janeiro, destacando a necessária atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no combate a essa sistemática violação de direitos fundamentais.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro vem atuando de forma eficaz, todavia, verifica-se a necessidade de uma atuação contínua, uma vez que o racismo ambiental vem sendo perpetuado ao longo de anos.

Seja utilizando os mecanismos de tutela coletiva disponíveis, ou mesmo fiscalizando e cobrando políticas públicas e atuações eficazes dos órgãos públicos, o Ministério Público precisa estar atento às mais diversas causas e possibilidades de ocorrência do racismo ambiental.

Foi possível verificar a necessidade de implementação de políticas públicas efetivas destinadas à redução dos danos dos eventos climáticos; entre o seu vasto rol estão a falta de moradia, o acesso à água potável e saneamento básico, a insegurança alimentar, entre outros infortúnios.

Conclui-se que as vítimas que enfrentam o racismo ambiental resistem como forma de sobrevivência. É cruel verificar a necessidade de ampliar debates sobre o racismo ambiental, de exigir do poder público tratamento isonômico aos cidadãos, ou mesmo cobrar dos gestores políticas públicas em prol das mais diversas vítimas do racismo ambiental.

Apesar de um assunto histórico, o racismo ambiental merece ter maiores debates acadêmicos e jurídicos. Ainda, deve ser incluído nas mais diversas pautas de governo e Estado, ultrapassando os meros debates políticos.

Não há dúvidas da extrema necessidade de proporcionar debates públicos sobre a atuação em prol de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ser usufruído por todos.

A sociedade civil, principalmente as vítimas do racismo ambiental, merece ser ouvida antes de qualquer implementação de políticas e medidas em seu favor.

Quanto ao desenvolvimento socioeconômico, destaca-se a necessidade de maior fiscalização na atuação de grandes empresas, cujas atividades provocam impactos ambientais. Muito além delas, a atuação do Estado merece ser fiscalizada, uma vez que atua como autor de grandes e irreparáveis danos socioambientais, seja de forma comissiva ou omissiva. Resta claro que o histórico ciclo de violência a direitos fundamentais precisa ser combatido.

Por fim, os reiterados e históricos casos de racismo ambiental traduzem a crescente necessidade de atuação combativa. Portanto, no território fluminense, cabe ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro prosseguir atuando de forma efetiva, combatendo as reiteradas práticas de racismo ambiental, atentando-se aos direitos das vítimas, bem como ao direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado ser usufruído por todos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 25. 21.

AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária Em Áreas De Preservação Permanente Sob A Perspectiva Da Sustentabilidade Socioambiental.** 2.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BELMONT, Mariana. **Racismo ambiental e emergências climáticas no Brasil.** São Paulo, SP; Ed. Oralituras: Instituto de Referência Negra Peregum, 2023. [livro eletrônico]. Disponível em: <https://peregum.org.br/publicacao/racismo-ambiental-e-emergencias-climaticas-no-brasil/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

BORGES, Priscila Blanco. A injustiça socioambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 18, n. 107, p. 60-66, set./out. 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P148/E41858/90665/a-injustica-socioambiental?origin=search>. Acesso em: 13 set. 2024.

BORIO, Claudia Lopes. As mudanças nas leis ambientais desde os anos sessenta. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 66, nov./dez. 2012. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P148/E21488/54370/as-mudancas-nas-leis-ambientais-desde-os-anos-sessenta?origin=search>. Acesso em: 13 set. 2024. 17

BRISO, Cario Barreto. **Gramacho**: a cidade do lixo parada no tempo a 30 quilômetros da praia de Copacabana. Disponível em: <https://apublica.org/2022/03/gramacho-a-cidade-do-lixo-parada-no-tempo-a-30-quilometros-da-praia-de-copacabana/#>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BULLARD, Robert. 'Enfrentando o racismo ambiental no século XXI'. In ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.) **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

DINIZ, Eduardo**. A realidade de Gramacho seis anos depois**. Disponível em: <http://jornaldapuc.vrc.pucrio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=7532&sid=29>. Acesso em: 16 mar. 2024.

FARBER, Daniel. Navegando a interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, DéltonWinter de. **Estudos aprofundados em direito dos desastres. Interfaces comparadas**. Curitiba: Editora Prismas, 2017. p.43

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Justiça Ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental em debate**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. v. 1.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Contaminação ambiental do solo – Regime de propriedade imobiliária e responsabilidade administrativa. In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). **Comentários aos acórdãos ambientais**: paradigmas do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.79-89.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 134. 22

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade. Curso no Collège de France (1975- 1976).** São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 309.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda**. 1ª.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo:** volume único **-** 4. ed. rev., atual. e ampl. - Salvador; Ed. JusPodivm, 2020, p. 162 e 163.

OLIVEIRA, Rosália Maria de. **Cidade dos Meninos**, Duque de Caxias, RJ, linha do tempo sobre a contaminação ambiental e humana. 2008. 455 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4563>.

PACHECO, Tania**.** "Inequality, Environmental Injustice, andRacism in Brazil: BeyondtheQuestionofColour". In: **Development in Practice**. Aug. 2008, Vol.18(6) (https://doi.org/10.1080/09614520802386355). Versão em português sob o título "Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor".

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; CARVALHO SILVA, Laísla Carla de. Racismo estrutural e reparação civil: novos rumos para velhas questões. **Revista Fórum de Direito Civil – RFDC**, Belo Horizonte, ano 11, n. 30, p. 181-193, maio/ago. 2022.

PEREIRA, Diego. Desastres ambientais, injustiça climática e racismo ambiental no Brasil. In: BOMFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos (Coord.). **Políticas afirmativas de inclusão e equidade racial**: reflexões acerca do papel dos setores público e privado. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Complexidade, processos de vulnerabilização e justiça ambiental: um ensaio de epistemologia política. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, online, n. 93, 2011. Disponível em: <http://rccs.revues.org/133>. Acesso em: 20 abr. 2024.

RESENDE, Augusto César Leite de. **A Tutela Jurisdicional Do Direito Humano Ao Meio Ambiente Sadio Perante A Corte Interamericana De Direitos Humanos.** 1.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out./dez. 2008, p. 66. 50

SILVA, Edilaine Vieira da. A sociedade de consumo sob a perspectiva de Hannah Arendt e sua relação direta com o catador de materiais recicláveis. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 19, n. 223, p. 42-54, set. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 69.

SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. **Revista de Direito Ambiental**, n. 48, p. 230.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

A RESPONSABILIZAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS PELA VENDA ILEGAL DE ANIMAIS: ASPECTOS JURÍDICOS E ATUAÇÃO MINISTERIAL

THE LIABILITY OF DIGITAL PLATFORMS FOR THE ILLEGAL SALE OF ANIMALS: LEGAL ASPECTS AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Mateus Minuzzi Freire Da Fontoura Gomes
Especializado em Processo Civil e Políticas Públicas. Promotor de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (CIJE) do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.
E-mail: mmffgomes@mpsc.mp.br

Samara Percio Souza Nunes
Graduada em Direito e Residente do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.
E-mail: spsnunes@mpsc.mp.br

Recebido em: 30/04/2025 | Aprovado em: 28/07/2025

Resumo: O artigo objetiva a análise da responsabilidade jurídica das plataformas digitais na veiculação de anúncios de comércio ilegal de animais, com foco em e-commerces. A proteção da fauna envolve o Direito Ambiental e o Direito Animal, ambos afetados por práticas ilícitas de comercialização, inclusive de animais domésticos, muitas vezes associada a maus-tratos quando não fiscalizada. O estudo demonstra como as plataformas facilitam o comércio irregular ao permitir anonimato e ausência de controle sobre anúncios. Para tanto, adotou-se o método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a bibliográfica e documental. Com base na legislação e jurisprudência, discute-se a responsabilização das plataformas intermediadoras e a atuação do Ministério Público no enfrentamento extrajudicial dessas condutas.

Palavras-chave: Comércio ilegal de animais, Plataformas digitais, Responsabilidade.

Abstract: *This article analyzes the legal liability of digital platforms for advertising illegal animal trade, focusing on e-commerce. Wildlife protection encompasses environmental and animal law, both of which are affected by illicit trade practices, including those involving domestic animals, often associated with mistreatment when not monitored. The study demonstrates how platforms facilitate illegal trade by allowing anonymity and a lack of control over advertisements. To this end, a hypothetical-deductive method was adopted, with a qualitative and quantitative approach. The research techniques used were bibliographical and documentary. Based on legislation and case law, the study discusses the liability of intermediary platforms and the role of the Public Prosecutor's Office in extrajudicially addressing such conduct.*

Keywords: *Illegal animal trade, Digital platforms, Responsibility*.

Sumário: Introdução. 1. Proteção jurídica da fauna. 2. O comércio ilegal de animais como ameaça ao meio ambiente e ao bem-estar animal. 3. Plataformas on-line como ferramenta para o comércio ilegal de animais. 4. A responsabilização legal dos provedores de aplicações de internet. 5. A atuação do Ministério Público. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco ao reconhecer os animais como sujeitos dignos de tutela, tanto por sua função ecológica quanto por seu valor intrínseco enquanto seres sencientes. Essa proteção subdivide-se, normativamente, entre o Direito Ambiental — voltado à preservação da fauna, em virtude da sua função ecológica para manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado — e o Direito Animal — orientado pela vedação constitucional à crueldade contra os animais e ao bem-estar animal.

Nesse contexto, destaca-se o comércio ilegal de animais como uma prática que viola frontalmente os fundamentos dessas duas áreas jurídicas. Em relação à fauna silvestre, o tráfico compromete gravemente o equilíbrio dos ecossistemas, além de expor os animais a maus-tratos e condições degradantes. Já no caso dos animais domésticos, embora sua venda não seja vedada por lei em âmbito federal, a atividade é frequentemente associada à exploração econômica irresponsável, sem fiscalização, e a práticas reiteradas de crueldade, como a reprodução forçada, o confinamento em ambientes inadequados e o desrespeito às normas de bem-estar animal. Diante disso, diversos entes federativos têm editado legislações específicas

para regulamentar a criação e comercialização desses animais, ou mesmo para vedar a venda de determinadas raças, como ocorre em Santa Catarina.

Com o avanço das tecnologias digitais, especialmente após a consolidação da internet como instrumento indispensável para as atividades cotidianas, novas formas de violação à legislação ambiental e à proteção dos animais surgiram. A internet passou a ser uma importante ferramenta para o tráfico de fauna silvestre e para a venda informal de animais domésticos, em especial por meio de redes sociais e plataformas de comércio eletrônico. Nessas plataformas, qualquer pessoa pode anunciar animais para venda, sem fiscalização dos órgãos competentes, sem a observância das normas legais e em ambiente que favorece o anonimato, a rápida disseminação de conteúdo e a ampla capilaridade das negociações ilícitas. O problema é ainda mais grave no caso das empresas de e-commerce, cujo modelo de negócios é centrado justamente na promoção de vendas, o que as torna especialmente aptas a controlar — e, portanto, corresponsáveis por — o conteúdo disponibilizado por seus usuários.

Diante dessa realidade, o presente artigo propõe-se a analisar a responsabilidade jurídica das plataformas digitais na veiculação de anúncios relacionados ao comércio ilegal de animais, com enfoque nas empresas de comércio eletrônico. Com base na legislação vigente, especialmente o Marco Civil da Internet, e na jurisprudência ambiental recente, examina-se a possibilidade de responsabilização dessas plataformas. Pretende-se, ainda, destacar o papel do Ministério Público na repressão a essas práticas, considerando sua missão constitucional de proteção ao meio ambiente e aos direitos coletivos.

A relevância do estudo decorre da constatação de que a internet tem sido cada vez mais instrumentalizada para fins ilícitos relacionados à exploração animal, e de que as plataformas digitais, por sua estrutura funcional e alcance, possuem não apenas meios técnicos, mas também dever ético-jurídico de colaborar com o enfrentamento da problemática. Por meio da exposição teórica e de casos concretos — com destaque para a atuação da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de São Lourenço do Oeste —, busca-se evidenciar a necessidade de medidas coordenadas entre

o Ministério Público e os entes reguladores para a contenção do comércio ilegal de animais.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, partindo da formulação de hipóteses extraídas da realidade observada. A investigação adota abordagem mista, qualitativa e quantitativa, sob o método sequencial explanatório, em que os dados empíricos levantados subsidiam a análise normativa e doutrinária. As técnicas de pesquisa empregadas foram a bibliográfica e a documental, com base em legislação, jurisprudência, doutrina, dados institucionais, matérias jornalísticas e estudos previamente publicados, como artigos acadêmicos e outros trabalhos veiculados em revistas especializadas.

1. PROTEÇÃO JURÍDICA DA FAUNA

A tutela jurídica da fauna é preceito constitucional, de modo que o art. 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal[1] dispõe sobre a proteção da fauna às práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

De pronto, parece que tal previsão, por decorrer da nossa garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visa apenas à proteção da fauna em razão da sua função ecológica relevante para o equilíbrio ambiental.

No entanto, nota-se que a Constituição Federal de 1988, ao proibir a prática de atos cruéis contra qualquer animal, preocupou-se em resguardar a integridade física dos animais, promovendo uma proteção mais ampla aos animais não humanos e reconhecendo-os como seres sencientes com direito ao não sofrimento.

Essa interpretação foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4983 (ADI da vaquejada)[2]:

> A vedação da crueldade contra animais na Constituição Federal deve ser considerada uma **norma autônoma**,

1 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

2 STF, ADInº 4.983/CE, acórdão de 6 de outubro de 2016, voto Min. Luís Roberto Barroso, p. 18.

> de modo que **sua proteção não se dê unicamente em razão de uma função ecológica ou preservacionista, e a fim de que os animais não sejam reduzidos à mera condição de elementos do meio ambiente**. Só assim reconheceremos a essa vedação o valor eminentemente moral que o constituinte lhe conferiu ao propô-la em benefício dos animais sencientes. Esse valor moral está na declaração de que o sofrimento animal importa por si só, independentemente do equilibro do meio ambiente, da sua função ecológica ou de sua importância para a preservação de sua espécie. (Grifo nosso)

Nesse mesmo julgamento, a Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, afirmou que: [3]

> A Constituição, no seu artigo 225, § 1º, VII, acompanha o nível de esclarecimento alcançado pela humanidade no sentido de **superação da limitação antropocêntrica que coloca o homem no centro de tudo** e todo o resto como instrumento a seu serviço, **em prol do reconhecimento de que os animais possuem uma dignidade própria que deve ser respeitada**. (Grifo nosso)

Do mesmo modo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a vedação constitucional de atos cruéis aos animais se deve ao reconhecimento da senciência dos animais: "A condenação dos atos cruéis não possui origem na necessidade do equilíbrio ambiental, mas sim no reconhecimento de que os animais são dotados de uma estrutura orgânica que lhes permite sofrer e sentir dor." (STJ, Resp. 1.115.916, Rel. Ministro Humberto Martins).[4]

Portanto, denota-se que a proteção jurídica da fauna, na Constituição Federal, é dicotômica, pois, enquanto objetiva garantir a preservação da função ecológica da fauna, também reconhece o valor intrínseco dos animais, garantindo-lhes o direito de não sofrer crueldades.

Nesse viés, Vicente Ataíde de Paula Junior explica que, quando o animal não humano é considerado fauna, relevante pela sua função ecológica, como espécie, ele é objeto das considerações do Direito Ambiental e, por outro lado, quando o animal não humano importa por si mesmo, sendo relevante como indivíduo senciente, portador de valor

3 STF, ADInº 4.983/CE, acórdão de 6 de outubro de 2016, voto Min. Rosa Weber, p. 7.

4 STF, Resp. 1.115/MG acórdão de 1º de setembro de 2009, Rel. Min. Humberto Martins, p. 9.

intrínseco e dignidade próprios, passa a ser objeto das considerações do Direito Animal[5].

O autor também explica que o Direito Animal e o Direito Ambiental possuem escopos semelhantes quanto à tutela jurídica dos animais, compartilhando regras e princípios jurídicos, contudo, aponta diferenças significativas entre as matérias.

> O Direito Ambiental salienta-se na função ecológica da fauna, enquanto o Direito Animal concentra-se na dignidade individual de cada animal. As diferenças são claras e evidentes, pois enquanto o Direito Ambiental preocupa-se com a sustentabilidade ambiental, a preservação da biodiversidade e os animais como elementos da natureza, o Direito Animal trata de direitos animais, bem-estar animal e animais como indivíduos sencientes.[6]

Cabe anotar que os esclarecimentos acerca dessa subdivisão na proteção jurídica da fauna — verificada na própria Constituição Federal —, bem como da distinção entre o Direito Animal e Ambiental, são indispensáveis para, adiante, compreender a abrangência do comércio ilegal de animais nas matérias, pois a prática afronta tanto a garantia constitucional da preservação da função ecológica da fauna como da proteção dos animais a atos cruéis.

Considerando a tutela constitucional da fauna, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente[7], caracterizou como crime diversas práticas que colocam em risco a função ecológica da fauna ou então que atentem contra a dignidade individual dos animais.

No que se refere especificamente à proteção dessa função ecológica, observa-se que o legislador tipificou como infração penal, no artigo 29 da referida norma, atos como matar, perseguir, caçar, apanhar ou utilizar exemplares da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com as condições estabelecidas.

5 ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Introdução ao Direito Animal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p. 69.

6 ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Princípios do Direito Animal brasileiro**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, Salvador, v. 30, n. 1, jan./jun. 2020, p. 25-27.

7 BRASIL. Lei .9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências

Em consonância, o § 1º do mesmo artigo tipifica como crime, sujeito às mesmas penas previstas para as condutas do *caput*, as ações de: impedir a procriação da fauna, modificar, danificar ou destruir ninho, abrigo ou criadouro natural; vender, expor à venda, exportar, adquirir, guardar, manter em cativeiro ou depósito, utilizar ou transportar ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão.

Além da proteção da função ecológica da fauna, a Lei de Crimes Ambientais também penaliza quem viola o direito constitucional dos animais ao não sofrimento, tipificando como crime ambiental, em seu art. 32, os atos de abuso, maus-tratos, ferimento ou mutilação de animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos e, no § 1º do mesmo artigo, a realização de experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos.

A criminalização das condutas elencadas na Lei nº 9.605/98 evidencia novamente que a tutela jurídica da fauna também se deve em razão da dignidade de cada animal, enquanto indivíduos sencientes, reforçando o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a vedação da crueldade contra animais.

2. O COMÉRCIO ILEGAL DE ANIMAIS COMO AMEAÇA AO MEIO AMBIENTE E AO BEM-ESTAR ANIMAL

No que tange ao comércio de animais silvestres, conforme já mencionado, a Lei nº 9.605/98 criminaliza todas as etapas da atividade, desde aquisição até o transporte desses animais, estendendo também às hipóteses em que as espécies são provenientes de criadouros sem a devida permissão, licença ou autorização emitida pela autoridade competente.

Antes mesmo da promulgação da Lei de Crimes Ambientais, o ordenamento jurídico brasileiro já previa mecanismos de repressão ao tráfico de animais silvestres, tendo em vista que a Lei n° 5.197, de 3 de janeiro de 1967, tipificava como crime, com pena de reclusão de dois a cinco

anos, o comércio de espécimes da fauna silvestre, bem como de produtos e objetos relacionados à sua caça, perseguição, destruição ou captura.[8]

Trata-se de uma prática ilícita de grande impacto ambiental, responsável pela retirada de milhões de animais de seu habitat natural todos os anos, sendo que o Brasil, infelizmente, figura como o principal fornecedor deste mercado ilegal, conforme levantamento da RENCTAS (2001)[9].

De acordo com o relatório emitido pela Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (RENCTAS), estima-se que aproximadamente 4 milhões de animais silvestres sejam comercializados ilegalmente por ano no Brasil e que o tráfico de animais representa uma lucrativa atividade, com ganhos anuais estimados entre US$7 e US$25 bilhões, sendo classificado como a terceira maior forma de tráfico global, ficando atrás apenas do tráfico de armas e de drogas.

A vedação desse tipo de comércio, especificamente da fauna silvestre, decorre da necessidade de preservar a biodiversidade, evitando o desequilíbrio ecológico causado pela retirada indevida de espécies de seus habitats naturais, além do reconhecimento de que essa atividade frequentemente envolve práticas cruéis e degradantes contra os animais.

As espécies da fauna frequentemente sujeitas ao tráfico enfrentam o risco de diminuição da diversidade genética em decorrência da redução do número de indivíduos, o que pode resultar na facilitação do cruzamento entre parentes e interferir diretamente nas cadeias alimentares, precipitando a extinção dessas espécies.

Quando ocorre a extinção de uma espécie, o meio ambiente sofre com a perda da função ecológica que era desempenhada por esses animais em prol da natureza. Exemplos disso são as aves que realizam a dispersão de sementes e, quando capturadas, são impedidas de realizar esse papel intrínseco, causando desequilíbrios ecológicos severos.

Essas e outras considerações das consequências do tráfico ilegal de animais silvestres são minuciosamente esclarecidas no manual de combate

8 BRASIL. **Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.

9 RENCTAS (org.). **1º Relatório Nacional sobre o Tráfico de Fauna Silvestre**. Renctas (2001). Disponível em: <https://www.renctas.org.br/wp-content/uploads/2014/02/REL_RENCTAS_pt_final.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024.

ao tráfico de animais da fauna silvestre brasileira, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público[10], do qual colhe-se que o tráfico de fauna silvestre tem impactos em diferentes âmbitos: (a) nos indivíduos; (b) nas espécies; (c) nos ecossistemas; (d) na economia, saúde e bem-estar humanos; e (e) na governança. Assim, o crime gera impactos negativos que podem acarretar sérias consequências para países e mesmo para a humanidade como um todo.

Além do desequilíbrio ambiental em razão dos prejuízos à função ecológica da fauna — questão de maior relevância para o direito ambiental —, o comércio ilegal de animais constantemente submete os animais a atos de maus-tratos — assunto tratado no direito animal.

As principais formas de maus-tratos aos animais silvestres incluem: a captura violenta, ao passo que os animais são retirados da natureza sem qualquer cuidado, frequentemente feridos ou mortos no processo; o transporte inadequado, realizado em caixas pequenas e insalubres, muitas vezes resultando em mortes por asfixia ou desidratação; e a destinação para ambientes inadequados, como residências sem condições de manejo ou até mesmo mercados ilegais onde são mantidos em condições precárias ou mortos para servir de matéria-prima.

Como relata Campos Neto[11], os animais são capturados da natureza, do seu habitat, e impiedosamente socados em plásticos, em quadrados minúsculos de madeira ou de tela de arame.

> Os animais são retirados com toda a crueldade de seus nichos e colocados sem algum controle ou até em mínima condição adequada para o transporte, sendo que a maioria vem a morrer em gaiolas ou jaulas clandestinas. O cativeiro não é a única tortura a que são submetidos os animais de tráfico, mas é com certeza, a derradeira e perpétua pena. Durante a captura eles são maltratados, mutilados, humilhados, e feridos, porque a maioria dos homens não consideram que eles têm alma. Contudo, eles sentem dores, choram quando agredidos e separados dos pais. Indefesos,

10 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de combate ao tráfico de animais da fauna silvestre brasileira.** 1. ed. Brasília: CNMP, 2024. p. 56, Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/18000-combate-trafico-animais>. Acesso em: 5 abr. 2025.

11 CAMPOS NETO, Antônio Augusto Machado. O Tráfico de animais, **Revista. Fac. Dir. Univ**., v.106/107, São Paulo, jan/dez, 2012. p. 308.

> mas com inteligência para saber que foram desagregados de seu universo e separados da família.[12]

Embora o comércio ilegal de animais silvestres seja, em muitos casos, mais cruel e ambientalmente impactante — sobretudo porque envolve espécies que não dependem da intervenção humana para sobreviver e que, em geral, nunca tiveram contato prévio com situações de cativeiro ou maus-tratos —, não se pode negligenciar a gravidade do comércio ilegal de animais domésticos, como cães e gatos. Estes também são amplamente explorados por redes clandestinas, que atuam à margem da legislação, ignorando normas específicas sobre criação, transporte, comercialização e bem-estar animal, os submetendo a práticas cruéis e degradantes.

No que se refere aos animais domésticos, o art. 32, § 1º-A, da Lei de Crimes Ambientais estabelece penas mais rigorosas para os crimes de maus-tratos quando a vítima se tratar de cão ou gato. Essa previsão legal evidencia uma atenção especial à proteção desses animais, que, por manterem uma relação de maior proximidade com os seres humanos, estão mais suscetíveis a situações de crueldade e abuso.

Não se olvida que a norma representa um avanço legislativo na tutela dos animais domésticos, ao reconhecer sua vulnerabilidade a práticas degradantes. Contudo, a legislação brasileira ainda não estendeu a esses animais proteção quanto à sua comercialização, o que reforça sua permanência sob a ótica patrimonial do direito civil. Como bem destacam Vieira e Silva (2020, p. 370), "a comercialização de animais domésticos no Brasil não é vedada, legitimando, ainda mais, a permanência dos animais como objetos do direito, podendo ser vendidos, comprados, permutados, doados, penhorados, leiloados, alugados, entre tantas outras negociações."[13]

Por outro lado, alguns estados criaram legislações que regulamentam a comercialização de animais. O Estado de São Paulo, por exemplo, promulgou recentemente a Lei nº 17.972/2024[14], que dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e comercialização de cães e gatos

12 CAMPOS NETO, Antônio Augusto Machado. O Tráfico de animais, **Revista. Fac. Dir. Univ**., v.106/107, São Paulo, jan/dez, 2012. p. 314.

13 VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique. **Família Multiespécie:** animais de estimação e direito. 1. ed. Brasília-DF: Zakarewicz Editora, 2020. p. 370.

14 SÃO PAULO. **Lei nº 17.972, de 10 de julho de 2024**. Dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no Estado de São Paulo, e dá providências correlatas.

no Estado. A lei prevê que somente poderão realizar atividade econômica de criação desses animais, pessoas jurídicas, as quais devem dispor de alojamento compatível com o tamanho, o porte e a quantidade de animais, observar as normas de boas práticas determinadas pelo CRMV–SP, adotar as medidas sanitárias que visem a manter o ambiente e os animais livres de endo e ectoparasitas, e garantir a permanência das matrizes junto a seus filhotes pelo período mínimo de seis a oito semanas. Além disso, determina que a comercialização só pode ocorrer após os animais atingirem a idade mínima de 120 dias, terem recebido o ciclo completo de vacinação, serem esterilizados cirurgicamente e microchipados, com comprovação por laudo veterinário, e que as matrizes só poderão ter duas gestações por ano, devendo ser castradas no 5º ano de vida.

E, ainda que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 7.704, tenha suspendido até julgamento de mérito da ação, os efeitos das expressões "esterilizar cirurgicamente", "esterilização cirúrgica" e "esterilizados cirurgicamente" destacadas em alguns dispositivos da Lei Estadual nº 17.972/2024, as demais disposições da lei continuam vigentes.[15]

Em Santa Catarina, há o Código Estadual de Proteção aos Animais, instituído pela Lei nº 12.854, de 22 de dezembro de 2003[16]. Esse código estabelece normas para a proteção dos animais no estado, visando compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental. Entre as disposições, o Art. 2º proíbe a venda ambulante de animais, visando coibir práticas que possam comprometer o bem-estar deles.

O Estado ainda conta com a Lei nº 14.204/2007[17], que proíbe a criação, comercialização e circulação de cães da raça Pit Bull, bem como das raças que resultem de seu cruzamento, por canis ou isoladamente, no Estado de Santa Catarina.

No entanto, cabe reforçar que a regulamentação, em âmbito federal, da criação e venda de animais domésticos tem se mostrado medida urgente

15 STF, ADI 7.704/SP decisão de 22 de agosto de 2024, Rel. Flávio Dino.

16 SANTA CATARINA. **Lei nº 12.854, de 22 de dezembro de 2003**. Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais.

17 SANTA CATARINA. **Lei nº 14.204, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a importação, comercialização, criação e porte de cães no Estado de Santa Catarina e adota outras providências.

para garantir o bem-estar desses animais, já que é de conhecimento público que tal atividade é associada a diversas práticas cruéis.

Não são poucas as notícias veiculadas nas mídias dando conta de que canis e gatis que operam sem fiscalização dos órgãos competentes submetem animais a locais superlotados e inadequados, à falta de cuidados veterinários, à reprodução forçada e repetitiva de fêmeas, bem como à separação precoce dos filhotes de suas mães, causando sofrimento físico e psicológico.

Em fevereiro de 2025, uma operação policial em Bocaiúva do Sul, Paraná, resultou no resgate de mais de 130 animais vítimas de maus-tratos: cerca de 118 cães e 15 gatos, que eram mantidos em condições precárias. Os animais estavam confinados em ambientes insalubres, pequenos e em meio às próprias fezes, além de estarem magros, com feridas enormes e infestados de parasitas. De acordo com entrevista prestada pelo Delegado de Polícia Guilherme Dias, a maior parte dos animais ali eram destinados a fins comerciais, sendo que os filhotes eram anunciados e vendidos por baixos preços diretamente pela internet. A responsável pelo canil foi presa em flagrante por maus-tratos.[18]

Também em fevereiro de 2025, no município de Itajaí, Santa Catarina, fiscais do Instituto Itajaí Sustentável (INIS), com apoio da Guarda Municipal, fecharam um canil clandestino após constatarem que 50 cães estavam em situação de maus-tratos no local. A diretora-presidente do INIS enfatizou que os animais eram de grande porte e valorizados no mercado, mas estavam em um local deprimente, viviam sem higiene, e as baias onde ficavam as matrizes dos filhotes estavam sujas de sangue, demonstrando a falta de cuidado com a saúde dos animais.[19]

Em março de 2024, uma fiscalização coordenada pela 21ª Promotoria de Justiça de Joinville resultou no fechamento de um canil ilegal, onde 221 cães e um papagaio foram resgatados em situação de maus-tratos. Segundo a Promotora de Justiça Simone Cristina Schultz, a situação em

18 PESSOA, Scheila. Mais de 130 animais são resgatados em canil clandestino em Bocaiuva do Sul. **CBN Curitiba**, fev. 2025. Disponível em: <https://cbncuritiba.com.br/materias/mais-de-130-animais-sao-resgatados-em-canil-clandestino-em-bocaiuva-do-sul/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

19 ITAJAÍ. **Canil clandestino é fechado após denúncia de maus-tratos aos animais**, fev. 2025. Disponível em: <https://itajai.sc.gov.br/noticias/33228/canil-clandestino-e-fechado-apos-denuncia-de-maus-tratos-aos-animais->. Acesso em: 10 abr. 2025.

que os animais estavam era deplorável, com muito lixo espalhado dentro e fora do imóvel, e dezenas de animais de diversas raças e espécies diferentes se encontravam em situação absolutamente degradante. Um casal foi preso em flagrante pelos crimes de maus-tratos, poluição e corrupção de menores, já que um adolescente residia no local.[20]

Em outubro de 2024, uma ação conjunta da Polícia Civil e da Prefeitura de São José do Rio Pardo, São Paulo, fechou um canil clandestino onde 38 cães estavam vivendo em baias pequenas, sujas, sem luz e ventilação adequadas, sendo que vários animais apresentavam sinais de doenças, como febre e problemas de pele. Também foram resgatados 10 periquitos australianos, que estavam em condições inadequadas. O responsável pelo local não foi encontrado. Contudo, a Polícia Civil instaurou um inquérito para apurar os possíveis crimes de maus-tratos.[21]

Além dessas, diversas outras notícias recentes envolvendo crimes de maus-tratos contra animais de canis e gatis clandestinos podem ser facilmente encontradas em uma busca rápida na internet.

Ante o cenário exposto, observa-se que o comércio ilegal de animais, seja de fauna silvestre ou doméstica, constitui uma prática nociva tanto para o meio ambiente quanto para o bem-estar animal, violando as disposições legais que tutelam a fauna.

O tema merece atenção redobrada, especialmente porque agora a prática encontrou um novo meio de se popularizar, ampliar seu alcance e garantir o sucesso dos negócios ilícitos: a internet.

3. AMBIENTES DIGITAIS COMO VETORES PARA O COMÉRCIO ILEGAL DE ANIMAIS

Há tempos a internet tornou-se uma ferramenta essencial para a funcionalidade das atividades na sociedade contemporânea, estando

20 MPSC. Suposto canil clandestino é fechado em Joinville após fiscalização conjunta do MPSC, **MPSC Notícias**, mar. 2024. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/suposto-canil-clandestino-e-fechado-em-joinville-apos-fiscalizacao-conjunta-do-mpsc>. Acesso em: 10 abr. 2025.

21 G1. 38 cães e 10 aves são resgatados em situação de maus-tratos em canil clandestino em Rio Pardo. **G1**, out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2024/10/21/38-caes-e-10-aves-sao-resgatados-em-situacao-de-maus-tratos-em-canil-clandestino-em-rio-pardo.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2025.

integrada ao cotidiano e viabilizando desde a comunicação instantânea até transações comerciais, ensino, trabalho e acesso à informação.

Segundo o sociólogo espanhol Castells (2003)[22], o impacto histórico de uma tecnologia acaba "moldando seu contexto e seus usos de modos que subsistem além de sua origem, e a Internet não é uma exceção a esta regra". De fato, a internet, antes restrita a áreas específicas do conhecimento e da comunicação, pode hoje ser considerada infraestrutura essencial à vida moderna.

A ascensão da internet deu vida a plataformas digitais voltadas especialmente ao comércio de bens e serviços. A facilidade de troca de informações on-line foi um dos fatores que contribuíram para a consolidação da internet como ferramenta central nas relações comerciais. Esse canal de vendas não somente leva informações ao usuário, mas também capta, atrai e prende a sua atenção. Por ser o modelo de negociação que mais cresce no mercado, os empresários procuram alguma forma de investir nesse comércio visando ao aumento de suas receitas, por vendas on-line.[23]

O comércio eletrônico, ou *e-commerce*, é o ambiente virtual onde as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, acessam sites para realizar algum tipo de transação comercial, ou seja, vender, comprar, negociar, pagar dívidas, desde que seja utilizado qualquer meio eletrônico.[24]

Para garantir o sucesso do comércio eletrônico, empresas adotam uma série de estratégias que vão desde a personalização da experiência do usuário até o uso intensivo de tecnologias de análise de dados e inteligência artificial. No entanto, uma das estratégias mais relevantes está relacionada à forma como essas empresas gerenciam e utilizam os dados dos usuários, transformando o comportamento de navegação em insumos valiosos para ações publicitárias e decisões comerciais.

> Em muitos casos, a principal fonte de rendimentos das companhias de comércio eletrônico são a publicidade e o marketing [...]. Por um lado, elas recebem os lucros das faixas

22 CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 15

23 ANDRADE, Mateus Lemos de. O Comércio Eletrônico e o Comportamento de Compra dos Consumidores Finais. **Revista Eletrônica de Gestão**, v. 10, p. 1-20, 2013.

24 ESCOBAR, Claudio; CAMARGO, Ricardo Araujo. E-commerce: B2W: O consumidor no mundo das vendas on-line/ o nível de qualidade do serviço e a frustração do consumidor. **Anais do IV Seminário Eniac**. 2012.

> de publicidade que podem exibir para seus usuários. Por outro, vendem os dados de seus usuários para seus clientes para fins de marketing, ou os utilizam elas próprias para melhor mirar seus clientes. Em todos os casos, informação preciosa deve ser colhida de cada clique no website.[25]

Todas essas ações transformam o comércio eletrônico em um verdadeiro gigante econômico, capaz de movimentar bilhões anualmente, influenciar comportamentos de consumo em escala global, redefinindo as dinâmicas tradicionais do mercado. No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDCI) divulgou que, nos três anos após a pandemia de Covid-19, somente o comércio on-line movimentou R$ 450 bilhões em operações de compra e venda.[26]

Considerando esse contexto, em que o comércio eletrônico vem dominando o mercado consumidor e segue em constante expansão — impulsionado, sobretudo, pela facilidade de anunciar e vender por meio das plataformas digitais —, torna-se imprescindível refletir sobre os impactos e as responsabilidades associados a esse modelo de negócio. A acessibilidade proporcionada, embora represente um avanço significativo sob diversos aspectos, também abre espaço para práticas ilícitas e desreguladas, como a comercialização de bens e serviços ilegais, tais como o comércio ilegal de animais.

Tanto o tráfico de animais silvestres quanto a comercialização irregular de animais domésticos constituem atividades altamente lucrativas. Atualmente, ante o sucesso das negociações pela internet, esta atividade já se encontra amplamente inserida e viabilizada por meio das plataformas on-line, sendo desenvolvida totalmente à margem da legislação ambiental e em desacordo com as normas estaduais.

Nesse sentido, Lima e Lobo (2022)[27] discorrem que as plataformas em linhas, sejam *e-commerces* ou redes sociais, facilitam e propulsionam o comércio de animais, permitindo a compra e venda de espécies ilegalmente

25 CASTELLS, *op. Cit.*, p. 178

26 GOV.BR NOTÍCIAS. **Ministério lança plataforma de acompanhamento do comércio eletrônico**, maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/em-3-anos-e-commerce-no-pais-movimentou-quase-meio-trilhao-de-reais-1>. Acesso em: 11 abr. 2025.

27 LIMA, Júlio César Gomes; LOBO, Brunna Isabella Rodrigues. Tráfico de animais silvestres: proteção do meio ambiente nos limites do direito internacional público, economia política e direito criminal. **Revista De Direito Da Unigranrio**, 2022, p. 63-81.

sem a necessidade de intermediários visíveis, dadas as possibilidades de realizar transações anônimas e rápidas, dificultando as fiscalizações.

Em junho de 2018, por meio da operação Teia, realizada pelo Ibama em conjunto com a Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e polícias estaduais (Civil e Militar Ambiental), foram identificados 1.277 animais expostos à venda na internet. A operação resgatou 312 animais e culminou na aplicação de 102 autos de infração.[28]

No ano de 2019, a Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (RENCTAS), que possui projeto de monitoramento permanente do tráfico de animais silvestres on-line, divulgou que identificou 3,5 milhões de mensagens, em mais de 250 grupos no WhatsApp, envolvendo o tráfico de animais silvestres.[29]

Esses dados confirmam que as plataformas digitais têm se consolidado como uma das principais ferramentas utilizadas por criminosos para viabilizar negociações ilícitas. Isso se deve, especialmente, às diversas vantagens oferecidas pela internet, inclusive para aqueles que lucram com o comércio ilegal de animais. Entre essas vantagens, destaca-se a dificuldade de monitoramento e identificação dos infratores, que muitas vezes se escondem sob o anonimato garantido pelas tecnologias digitais.

Explicam Silva e Martins (2016) que algumas redes descentralizadas dentro da Internet utilizam tecnologia *peer-to-peer* (ponto a ponto) em detrimento de conexão direta, o que abre possibilidades para a utilização cada vez mais anônima da internet, especialmente por conta da criptografia dos dados, ou seja, uma vez que os dados estão criptografados, é necessário primeiro decodificá-los para somente então conseguir identificar qual o seu conteúdo. Explicam ainda, que essa é uma operação que consome tempo e recursos, mas não é impossível de ser realizada.

Algumas das redes sociais mais utilizadas, como o Facebook, Instagram e WhatsApp, garantem aos usuários sistema de criptografia de

28 GOV.BR NOTÍCIAS**. Ibama identifica 1.277 animais à venda em redes sociais e realiza operação em 15 estados**, ago. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2018/ibama-identifica-1277-animais-a-venda-em-redes-sociais-e-realiza-operacao-em-15-estados>. Acesso em: 11 abr. 2025.

29 CNN. **Anonimato na internet contribui para aumento do tráfico de animais, diz ONG.CNN**, jul. 2020. Disponívelem: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/07/31/anonimato-na-internet-contribui-para-aumento-do-trafico-de-animais-diz-ong>. Acesso em: 11 abr. 2025.

ponta a ponta. Porém, enquanto as plataformas oferecem criptografia de ponta a ponta, garantindo maior privacidade às comunicações, acabam por dificultar ainda mais a fiscalização de práticas ilícitas no âmbito digital, dada a natureza privada das comunicações.

Para os infratores, esse é o cenário ideal para traficar animais silvestres, ou comercializar os domésticos de forma irregular. Nessas e em outras plataformas, as negociações podem ser realizadas de forma discreta, rápida e com baixa probabilidade de fiscalização efetiva, ante a ausência de mecanismos eficazes de verificação de conteúdo por parte das prestadoras intermediárias.

No tocante aos animais domésticos, observa-se, por exemplo, que na notícia citada no item 2 do presente estudo, acerca da operação policial, em Bocaiúva do Sul, Paraná, que resgatou mais de 130 animais de maus-tratos, o Delegado de Polícia Guilherme Dias enfatizou que os filhotes eram anunciados e vendidos pela infratora por baixos preços e diretamente pela internet.

Como já mencionado, além das redes sociais, as plataformas de e-commerce também são grandes aliadas dos comerciantes de animais nas negociações. No Brasil, o Mercado Livre, a Shopee, a Amazon Brasil, a Temu e a OLX foram as empresas de comércio eletrônico que mais tiveram acessos em suas plataformas, entre os meses de dezembro de 2024 a fevereiro de 2025, conforme *ranking* disponibilizado pela empresa Conversion (2025).[30] Nas plataformas do Mercado Livre, Amazon e OLX, são disponibilizados guias explicativos de como anunciar e vender por meio das intermediadoras. Dentre as informações, colhe-se que qualquer pessoa física ou jurídica pode anunciar nas plataformas, sem burocracia e de forma gratuita, pagando apenas tarifa da venda, se concretizada.

É certo que a maioria das *e-commerces* e das redes sociais mantém política rigorosa sobre as atividades permitidas em suas plataformas, além de outras medidas para evitar as práticas ilegais pelos usuários. Contudo, essas medidas claramente não são eficientes para coibir anúncios de animais silvestres ou garantir a regularidade do comércio de animais

30 SCHWINGEL, Maurício. Ranking de E-commerce: descubra quais são as 10 maiores lojas virtuais do Brasil. **Conversion**, mar. 2025. Disponível em: <https://www.conversion.com.br/blog/ranking-ecommerces/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

domésticos, considerando os robustos indicativos de que a internet é, de fato, viabilizadora dessas práticas. Assim, cabe analisar as possibilidades de responsabilização das plataformas digitais que proporcionam a realização da prática no meio virtual.

4. A RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÕES DE INTERNET

As plataformas digitais promovem a aproximação entre as pessoas e viabilizam a transmissão rápida de informações, com amplo alcance junto ao público, contudo, essas mesmas plataformas acabam, simultânea e inevitavelmente, por facilitar a disseminação de conteúdos ilícitos por parte dos usuários, contribuindo para a ocorrência de danos. Diante disso, ao se colocar em debate a questão da responsabilidade, surge, desde logo, o questionamento: seria possível imputar tais prejuízos aos prestadores desses serviços intermediários? (MOREIRA, 2024).[31]

O fato de os prejuízos decorrentes da veiculação de conteúdos ilícitos assumirem proporções ampliadas, em razão das próprias potencialidades difusivas das plataformas intermediárias, tem sido apontado como fundamento legítimo para a responsabilização desses prestadores. Afinal, as plataformas não apenas viabilizam o acesso público aos conteúdos disponibilizados em seus ambientes digitais, como também favorecem sua reprodução, armazenamento, modificação e ampla disseminação (CASIMIRO, 2000).[32]

A responsabilização das plataformas pela veiculação de conteúdo gerado por terceiros na internet foi e ainda é objeto de intensos debates nos tribunais brasileiros, mesmo após a promulgação da Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet, que dispôs, especificamente, acerca da responsabilidade civil dos provedores de aplicações de internet.

Antes da promulgação do Marco Civil da Internet, predominava nos tribunais brasileiros o entendimento de que as empresas responsáveis por

31 MOREIRA, Ana Catarina Pinho. **A responsabilidade civil das plataformas em linha pelos conteúdos publicados por utilizadores:** Reflexão à luz do Regulamento dos Serviços Digitais. p. 6. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/164252/2/700633.pdf>.

32 CASIMIRO, Sofia de Vasconcelos. **A Responsabilidade pelo Conteúdo da Informação Transmitida pela Internet**, Coimbra: Almedina, 2000. ISBN: 9724014401.

redes sociais deveriam responder pelos danos decorrentes da veiculação de conteúdo lesivo por seus usuários. Tal responsabilidade decorreria em razão do fato de proporcionarem um espaço para a disseminação desses conteúdos e, também, porque obtinham benefícios econômicos da exploração direta ou indireta desse ambiente digital (SCHREIBER, 2015).

Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no ano de 2010, ao julgar Recurso Especial em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Roraima em defesa de menores – uma delas vítima de crime sexual –, que estariam sendo ofendidas em algumas comunidades da rede social *Orkut*.

> PROCESSUAL CIVIL. ORKUT. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BLOQUEIO DE COMUNIDADES. OMISSÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. INTERNET E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ASTREINTES. ART. 461, §§ 1º e 6º, DO CPC. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. [...] 7. Quem viabiliza tecnicamente, quem se beneficia economicamente e, ativamente, estimula a criação de comunidades e páginas de relacionamento na internet é tão responsável pelo controle de eventuais abusos e pela garantia dos direitos da personalidade de internautas e terceiros como os próprios internautas que geram e disseminam informações ofensivas aos valores mais comezinhos da vida em comunidade, seja ela real, seja virtual. [...] (STJ, Recurso Especial 1.117.633/RO, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 9.3.2010).

Por outro lado, de acordo com Schreiber (2015), algumas decisões passaram a considerar as dificuldades técnicas de monitoramento prévio dos conteúdos inseridos nas plataformas e aplicar uma espécie de responsabilidade condicionada às empresas, deflagrada tão somente a partir do momento em que, comunicadas da existência do material lesivo, deixavam de adotar providências para retirar o referido material de seu site.

> Por essa via transversa, começou a adentrar a realidade brasileira a chamada teoria do *notice and takedown*. Inspirada no *Digital Millennium Copyright Act*, a referida teoria nasce no campo do direito autoral, para criar uma espécie de exceção à responsabilidade por violação de direitos autorais na internet, assegurando imunidade aos provedores que atendessem prontamente à notificação do ofendido para a retirada do material impróprio. Com a notificação, o controvertido dever geral de monitoramento permanente da rede transforma-se em uma obrigação específica de agir, que não poderia mais ser afastada pelo

> argumento da inviabilidade prática de monitoramento e que, se atendida, isentaria o notificado de responsabilidade civil. (SCHREIBER, 2015).

Em 2014, foi promulgada a Lei nº12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet, a qual estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Em seu artigo 19, a lei garantiu que o provedor de aplicações de internet — denominado pela mesma lei como aquele que disponibiliza um conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet (art. 5º, VII) — somente pode ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.

> Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário. (BRASIL, 2014).

Por outro lado, observa-se que o próprio art. 19 do Marco Civil da Internet estabelece, de forma expressa, que sua finalidade é assegurar a liberdade de expressão e evitar a censura. Em seguida, delimita seu escopo à responsabilidade civil dos provedores de aplicações de internet por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros. Nesse contexto, a interpretação e aplicação do dispositivo deve ser feita com cautela, restringindo-se às hipóteses em que efetivamente estejam em jogo manifestações protegidas pelo direito à liberdade de expressão — como ocorre, por exemplo, em situações que envolvem ofensas à honra, à dignidade ou à democracia.

Essa ponderação foi feita pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em dezembro de 2024, ao julgar recurso de apelação em que se discutia a responsabilidade de duas empresas de comércio eletrônico, denunciadas pelo Ministério Público por disponibilizarem, em suas plataformas de

venda, produtos classificados como "falsos fitoterápicos". Na ocasião, a Corte entendeu que a controvérsia não envolvia a liberdade de expressão, mas sim a prática de atividade comercial ilegal, de modo que o caso não se enquadrava na proteção conferida pelo art. 19, § 1º, da Lei nº 12.965/2014. Assim, afastou a aplicação do referido dispositivo:

> [...] O presente caso possui pouca (ou nenhuma) correlação com o direito de liberdade de expressão (ou prévia censura) previsto no art. 19, § 1º, do Marco Civil da Internet. [...] Isso porque **as postagens realizadas pela parte requerida objetivam a venda de produtos ilícitos em site de comércio eletrônico**, não se tratando de postagens em plataforma de relacionamento pessoal ou referente à liberdade de pensamento ou comunicação. **Dito de forma direta: a presente lide não versa sobre o direito às liberdades individuais de manifestação do pensamento ou de expressão, mas, sim, diz respeito à comercialização, pela rede mundial de computadores, de produtos cuja composição pode acarretar sérios riscos à saúde pública (de cada consumidor), o que atrai comando jurídico diverso daquele tutelado pelo art. 19, § 1º, da Lei nº 12.965/2014.** E mais, produtos ilícitos prévia e devidamente identificados pelo MPSC, não havendo dúvidas em relação a quais produtos converge a ação judicial e o respectivo comando judicial. **Os *marketplaces*** (verdadeiros *shoppings centers* virtuais) **devem exercer a atividade econômica em consonância com o ordenamento jurídico, com a adoção de diligências e controles necessários para que produtos ilegais** (e extremamente perigosos) **não sejam objeto de comercialização**. (TJSC, Apelação / Remessa Necessária n. 5008679-25.2019.8.24.0023, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Marcos Fey Probst, Sexta Câmara de Direito Civil, j. 10-12-2024 – Grifou-se).

Na mesma direção, em 26 de junho de 2025, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.037.396, com repercussão geral (Tema 987), e fixou tese de inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do Marco Civil da Internet. Por maioria, a Corte entendeu que o dispositivo legal — ao condicionar a responsabilização dos provedores de aplicações à existência de ordem judicial específica — não confere proteção suficiente a bens jurídicos constitucionais de alta relevância, como os direitos fundamentais e a própria democracia.

Conforme o julgamento, o art. 19 do Marco Civil deve ser interpretado de forma mais flexível e proporcional, permitindo, por exemplo, a responsabilização civil dos provedores nos termos do art. 21 da mesma lei, nos casos de crimes e atos ilícitos, bem como diante da veiculação de anúncios ou impulsionamentos pagos e do uso de redes artificiais de distribuição, hipóteses nas quais presume-se o conhecimento do conteúdo ilícito, ainda que não haja notificação judicial prévia.

Além disso, o STF reconheceu que os provedores que operam como *marketplaces* estão sujeitos às normas do Código de Defesa do Consumidor, sendo obrigados a adotar medidas preventivas e reativas contra a comercialização de produtos ilegais. O julgamento também impôs às plataformas o dever de manter canais acessíveis de denúncia, publicar relatórios de transparência e instituir regras claras de moderação de conteúdo, reforçando sua corresponsabilidade no ambiente digital:

> Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 987 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, vencido o Ministro Edson Fachin. Em seguida, por maioria, foi fixada a seguinte tese: "**Reconhecimento da inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI** 1. O art. 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que exige ordem judicial específica para a responsabilização civil de provedor de aplicações de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, é parcialmente inconstitucional. **Há um estado de omissão parcial que decorre do fato de que a regra geral do art. 19 não confere proteção suficiente a bens jurídicos constitucionais de alta relevância (proteção de direitos fundamentais e da democracia).** Interpretação do art. 19 do MCI 2. Enquanto não sobrevier nova legislação, o art. 19 do MCI deve ser interpretado de forma que os provedores de aplicação de internet estão sujeitos à responsabilização civil, ressalvada a aplicação das disposições específicas da legislação eleitoral e os atos normativos expedidos pelo TSE. **3. O provedor de aplicações de internet será responsabilizado civilmente, nos termos do art. 21 do MCI, pelos danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros em casos de crime ou atos ilícitos, sem prejuízo do dever de remoção do conteúdo.** Aplica-se a mesma regra nos casos de contas denunciadas como inautênticas. 3.1. Nas hipóteses de crime contra a honra aplica-se o art. 19 do MCI,

sem prejuízo da possibilidade de remoção por notificação extrajudicial. [...]. **Presunção de responsabilidade 4. Fica estabelecida a presunção de responsabilidade dos provedores em caso de conteúdos ilícitos quando se tratar de (a) anúncios e impulsionamentos pagos;** ou (b) rede artificial de distribuição (chatbot ou robôs). **Nestas hipóteses, a responsabilização poderá se dar independentemente de notificação.** Os provedores ficarão excluídos de responsabilidade se comprovarem que atuaram diligentemente e em tempo razoável para tornar indisponível o conteúdo. [...] Marketplaces 7. Os provedores de aplicações de internet que funcionarem como marketplaces respondem civilmente de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90). Deveres adicionais **8. Os provedores de aplicações de internet deverão editar autorregulação que abranja, necessariamente, sistema de notificações, devido processo e relatórios anuais de transparência em relação a notificações extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos. 9. Deverão, igualmente, disponibilizar a usuários e a não usuários canais específicos de atendimento, preferencialmente eletrônicos, que sejam acessíveis e amplamente divulgados nas respectivas plataformas de maneira permanente. 10. Tais regras deverão ser publicadas e revisadas periodicamente, de forma transparente e acessível ao público.** 11. Os provedores de aplicações de internet com atuação no Brasil devem constituir e manter sede e representante no país, cuja identificação e informações para contato deverão ser disponibilizadas e estar facilmente acessíveis nos respectivos sítios. Essa representação deve conferir ao representante, necessariamente pessoa jurídica com sede no país, plenos poderes para (a) responder perante as esferas administrativa e judicial; (b) prestar às autoridades competentes informações relativas ao funcionamento do provedor, às regras e aos procedimentos utilizados para moderação de conteúdo e para gestão das reclamações pelos sistemas internos; aos relatórios de transparência, monitoramento e gestão dos riscos sistêmicos; às regras para o perfilamento de usuários (quando for o caso), a veiculação de publicidade e o impulsionamento remunerado de conteúdos; (c) cumprir as determinações judiciais; e (d) responder e cumprir eventuais penalizações, multas e afetações financeiras em que o representado incorrer, especialmente por descumprimento de obrigações

> legais e judiciais. Natureza da responsabilidade. 12. Não haverá responsabilidade objetiva na aplicação da tese aqui enunciada. Apelo ao legislador 13. Apela-se ao Congresso Nacional para que seja elaborada legislação capaz de sanar as deficiências do atual regime quanto à proteção de direitos fundamentais. [...] (RE 1037396, Rel. Minsitro José Antonio Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 26-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – Ata de julgamento Publicada, DJe- 27-6-2025 – Grifou-se)

Importa destacar que, mesmo antes da decisão do STF no Tema 987, o Superior Tribunal de Justiça já havia sinalizado avanço relevante na temática da responsabilização de plataformas digitais na esfera da proteção ambiental. Em fevereiro de 2025, ao divulgar o Informativo nº 839, o STJ reconheceu a possibilidade de responsabilização das provedoras de aplicação que atuam como intermediadoras de vendas na internet, quando envolvidas na comercialização ilegal de animais. O entendimento decorre de ação ajuizada pela empresa de *e-commerce* Buscapé, no âmbito da Justiça Federal da 3ª Região, com o objetivo de anular sanção administrativa imposta pelo Ibama em 2011.

> O sítio eletrônico pode ser responsabilizado por infração ambiental relacionada à venda de animais silvestres quando atuar como provedor que intermedeia negócios, e não apenas na busca de informações. (AREsp 2.151.722-SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, por maioria, julgado em 4/2/2025).

Os detalhes do caso são trazidos por Cavalcante (2025, p. 15-17) em informativo comentado, no qual o autor esclareceu que os fatos remontam ao ano de 2009, quando a empresa manteve, em sua plataforma, a veiculação de anúncios de venda de espécimes da fauna silvestre brasileira — incluindo animais constantes das listas de espécies ameaçadas de extinção e/ou da CITES — sem a devida autorização do Ibama. Por meio da plataforma, usuários faziam a compra de vendas de diversos animais, como quelônios, cobras, iguanas, psitacídeos e corujas.

Diante dessa conduta, o Ibama lavrou auto de infração, posteriormente homologado, com a imposição de multa à empresa. Durante a tramitação do processo administrativo, a empresa foi incorporada por outra, que, então, ajuizou ação anulatória contra o Ibama na 8ª Vara Cível Federal de

São Paulo, requerendo a nulidade do auto de infração ou, alternativamente, a redução da penalidade.

Na ação, a empresa alegou ausência de responsabilidade, sustentando que o site funcionava apenas como um classificado eletrônico, disponibilizando gratuitamente espaço para terceiros divulgarem seus produtos, sem qualquer ingerência sobre os conteúdos dos anúncios. Defendeu que os textos e imagens dos anúncios eram de inteira responsabilidade dos usuários e que sua eventual responsabilização seria apenas subjetiva e subsidiária, nos termos do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Alegou ainda que os anunciantes, ao aceitarem os termos de uso do site, foram expressamente advertidos sobre a proibição da comercialização de animais silvestres.

Depois do regular andamento nas instâncias ordinárias, a polêmica foi objeto de decisão do STJ. A Corte reafirmou que, no caso concreto, o sítio eletrônico atuava como verdadeiro intermediador de negócios, indo além da mera função de busca de informações. Conforme salientado na sentença,

> os provedores de site que não apenas viabilizam a busca de informações, mas intermedeiam negócios, devem observar os serviços que prestam, tendo em vista ser com base no juízo de valor que emitem dos fornecedores e produtos que exibem, que o consumidor realizará ou não o negócio.

Portanto, na condição de *e-commerce*, incumbia ao site adotar medidas preventivas para impedir a venda ilegal de animais silvestres. A Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente, é clara ao prever, em seu art. 3º, a responsabilização de pessoas jurídicas por infrações ambientais. Tais infrações compreendem, conforme o art. 70 da referida norma, qualquer ação ou omissão que viole a legislação ambiental.

Importa ressaltar, ainda, que, por força da regra do *tempus regit actum*, não foi considerado ao caso as disposições trazidas pela Lei nº 12.965/2014, uma vez que o auto de infração foi lavrado anteriormente à sua vigência. De todo modo, independentemente das disposições do Marco Civil, o STJ foi inequívoco ao afirmar que, independentemente da norma do Marco Civil, as plataformas que atuam na intermediação de negócios e

viabilizam a comercialização de animais de forma ilegal podem e devem ser responsabilizadas pelas infrações ambientais decorrentes dessa atividade.

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça destacou, como aspecto central para a aferição da responsabilidade das plataformas digitais em negociações ilegais, a necessidade de diferenciar aquelas que atuam como meros mecanismos de busca daquelas que funcionam como verdadeiros ambientes de comércio eletrônico.

Essa distinção é particularmente relevante no caso de redes sociais que hospedam conteúdos diversos, pois estas enfrentam limitações técnicas mais significativas para exercer um controle preventivo eficaz sobre as publicações geradas por seus usuários.

A título exemplificativo, pode-se mencionar a rede social Facebook. Quando o termo "arara-azul" é inserido na barra de busca geral da rede social, os resultados apresentados incluem uma ampla variedade de conteúdo: desde grupos públicos e publicações de usuários que oferecem o animal à venda — muitas vezes de forma velada ou indireta — até postagens meramente informativas sobre a espécie, vídeos da ave, páginas de instituições como o "Instituto Arara Azul", jogos com o nome da ave, peças de artesanato inspiradas em sua imagem, anúncios de imóveis em condomínios com a mesma denominação, *motorhomes* batizados como "Arara Azul" disponíveis para locação, ou ainda menções a prêmios e ações promocionais, como a "Arara Azul", da equipe Azul Viagens. Em outras palavras, os resultados são extremamente variados e englobam usos legítimos e ilegítimos da expressão pesquisada.

Nesse contexto, observa-se que o Facebook opera como um espaço de compartilhamento de conteúdo gerado pelos próprios usuários, com uma estrutura de busca interna que não atua diretamente na mediação de transações comerciais. Assim, ao menos sob a ótica da funcionalidade de busca, a plataforma não se configura, em tese, como agente ativo na cadeia de venda ilegal de animais.

Situação distinta ocorre nas plataformas de *e-commerce*. Estas, por sua própria estrutura funcional e modelo de negócios, possuem maior capacidade técnica para implementar filtros e mecanismos de

monitoramento voltados à prevenção de anúncios que envolvam a comercialização de bens ou serviços proibidos por lei.

Tome-se como exemplo o Mercado Livre, cuja finalidade é justamente viabilizar transações comerciais on-line. Nessa plataforma, um anúncio de venda de arara-azul não apenas é veiculado ao público, mas também é integrado a um sistema que potencializa a concretização do negócio: há mecanismos de comparação de preços, canais diretos de compra, sistemas de avaliação de vendedores e, em muitos casos, cobrança de comissão pela intermediação da venda. Há, portanto, toda uma infraestrutura voltada ao estímulo e à facilitação do comércio, inclusive de forma ilícita, quando se trata de espécies da fauna silvestre comercializadas irregularmente.

Nesse sentido, conforme a orientação firmada pelo STJ no Informativo 839, é plenamente viável a responsabilização das empresas de comércio eletrônico, como o Mercado Livre, quando constatada a prática de infração ambiental decorrente da intermediação da venda ilegal de animais em suas plataformas, assim como procedeu o Ibama em face da empresa Buscapé.

Além do mais, o STF, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet, afirmou que a responsabilização dos provedores de aplicação é compatível com a Constituição sempre que se tratar da prática de atos ilícitos que violem direitos fundamentais, especialmente nos casos em que a atuação da plataforma for direta e relevante para a ocorrência do dano.

Esse entendimento reforça a tese já sustentada pelo Superior Tribunal de Justiça de que plataformas de *e-commerce* e *marketplaces* que participam ativamente da cadeia de intermediação comercial — promovendo, impulsionando ou monetizando conteúdos ilegais — podem ser responsabilizadas pelos danos decorrentes, inclusive na seara ambiental. Quando a atuação da plataforma não se limita à função passiva de hospedagem de conteúdo, mas envolve ingerência no processo de divulgação e realização das transações, incide o dever jurídico de prevenir a prática de ilícitos, em conformidade com os princípios da precaução e da prevenção, amplamente reconhecidos no Direito Ambiental.

5. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA REPRESSÃO AO COMÉRCIO ILEGAL DE ANIMAIS NA INTERNET

Conforme demonstrado ao longo do estudo, há subsídio jurídico suficiente para que os órgãos públicos com atribuição para a tutela do meio ambiente adotem medidas em face das plataformas de comércio eletrônico nos casos de venda ilegal de animais pela internet, seja pela gravidade e pelos riscos inerentes à atividade ou pela possibilidade já reconhecida de imputação de responsabilidade às empresas de e-commerce, pela prática lesiva aos interesses difusos relacionados à proteção dos animais e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse cenário, destaca-se o papel proativo do Ministério Público, ao qual incumbe a defesa dos interesses transindividuais, notadamente aqueles ligados à tutela ambiental. A Constituição Federal de 1988, ao conferir ao Ministério Público um desenho institucional autônomo e permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, atribuiu-lhe a missão de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127: "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

> A proteção ao meio ambiente insere-se diretamente nesse escopo de atuação, visto que se trata de direito de natureza coletiva, de titularidade difusa. Por essa razão, a Constituição, em seu art. 129, especialmente no inciso III, estabelece como funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente: "Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

Além das previsões constitucionais, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) detalha os instrumentos jurídicos à disposição da instituição para a promoção da tutela ambiental. Dentre essas ferramentas, destacam-se:

1. Inquérito civil – Instrumento previsto no art. 129, III, da CF/88, no art. 25, IV, da Lei nº 8.625/1993 e regulamentado no art. 8º, §1º, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), o inquérito civil é um procedimento investigatório instaurado com o objetivo de apurar a existência de lesão ou ameaça a direitos coletivos. Funciona como etapa preliminar à eventual propositura de ação civil pública, permitindo ao membro do Ministério Público reunir elementos de prova por meio da requisição de documentos, realização de perícias, inspeções, oitiva de testemunhas e outras diligências necessárias à formação de seu convencimento sobre os fatos apurados.

2. Ação civil pública (ACP) – Prevista também no art. 129, III, da Constituição Federal, no art. 25, IV, da Lei nº 8.625/1993 e regulamentada pela Lei nº 7.347/1985, a ACP é instrumento destinado à proteção de interesses difusos ou coletivos, possibilitando a responsabilização de quem causar danos a bens juridicamente tutelados, como o meio ambiente. Pode ser ajuizada pelo Ministério Público, ou outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor para obter reparação de danos. Por meio da ACP, é possível pleitear a condenação dos réus ao cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, com a previsão de multa pelo descumprimento da decisão judicial, além da adoção de medidas voltadas à reparação integral do dano ambiental.

3. Requisição de diligências e instauração de inquérito policial – Conforme o art. 129, VIII, da CF/88 e o art. 26, IV, da Lei nº 8.625/1993, o Ministério Público pode requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, inclusive com prazos para cumprimento, quando os fatos envolverem ilícitos penais ambientais, como a venda ou manutenção ilegal de animais da fauna silvestre.

4. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – Embora não previsto expressamente na Constituição, o TAC é instrumento consolidado na prática ministerial e autorizado pelo art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985. Trata-se de compromisso firmado entre o Ministério Público e o responsável por dano ou ameaça ao meio ambiente, visando à regularização da conduta mediante obrigações pactuadas, com eficácia de título executivo extrajudicial.

5. Procedimentos administrativos – A Lei nº 8.625/1993, em seu art. 26, inciso I, confere ao Ministério Público a atribuição de instaurar procedimentos administrativos. Esses procedimentos têm natureza ampla e finalidades diversas, podendo subsidiar tanto medidas extrajudiciais quanto a propositura de ações judiciais. A Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, disciplina especificamente a utilização desses instrumentos, dispondo em seu art. 8º que o procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; e IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil. Trata-se, portanto, de ferramenta versátil, utilizada com frequência para viabilizar a atuação resolutiva do Ministério Público em matérias de relevante interesse social, inclusive no âmbito da tutela ambiental.

Portanto, o Ministério Público dispõe de um arcabouço jurídico-institucional consistente e diversificado, que lhe permite atuar de forma eficaz na tutela do meio ambiente, inclusive no enfrentamento de condutas ilícitas viabilizadas por plataformas digitais. A responsabilização dessas empresas, quando contribuem para a comercialização irregular de animais, insere-se no campo da atuação coletiva, preventiva e repressiva do Ministério Público, alinhada aos princípios da precaução, da reparação integral do dano e da responsabilização ambiental.

A apresentação das ferramentas jurídicas disponíveis demonstra não apenas a amplitude das atribuições conferidas ao Ministério Público, mas também sua capacidade de articular soluções efetivas diante das complexidades do cenário atual, especialmente no que diz respeito aos ilícitos praticados no ambiente virtual.

O uso estratégico desses instrumentos tem possibilitado avanços concretos na proteção da fauna e no combate ao comércio ilegal de animais. Exemplo emblemático dessa atuação é o caso conduzido pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), no qual foi celebrado Termo de

Ajustamento de Conduta (TAC) com a plataforma Mercado Livre, voltado à prevenção e repressão à venda irregular de animais em meio digital.

De acordo com notícia veiculada em abril de 2021 no portal institucional de comunicação do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), foi celebrado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a 15ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Belo Horizonte, com apoio da Coordenadoria Estadual de Defesa da Fauna (CEDEF), e a empresa Mercado Livre, administradora da plataforma de comércio eletrônico www.mercadolivre.com.br. O acordo teve como objetivo estabelecer medidas voltadas à repressão e à prevenção da exposição à venda irregular de animais na plataforma, em especial de espécies ameaçadas de extinção e daqueles cuja criação ou comercialização esteja associada a práticas de maus-tratos.

Pelo compromisso firmado, o Mercado Livre se obrigou a manter, de forma permanente, no campo "produtos proibidos" do site, a vedação expressa à venda de fauna em extinção, de espécies cuja comercialização seja proibida por lei, bem como de animais cujas condições de criação ou venda possam indicar maus-tratos. Além disso, o procedimento de criação de anúncios na plataforma passou a conter e mantém, na etapa intitulada "defina o produto que você vai vender", informativo direcionado aos usuários que selecionarem a categoria "animais". Esse informativo deve conter menção expressa às proibições legais e alertar os vendedores sobre as consequências jurídicas do descumprimento dessas normas.

O TAC também prevê a criação de um canal de denúncias específico, a ser disponibilizado pela empresa ao MPMG, para comunicação direta de anúncios irregulares veiculados no site, possibilitando sua imediata remoção. O acordo ainda assegura que os conteúdos denunciados pelo Ministério Público poderão ensejar apuração por meio de investigação institucional, bem como sanções administrativas aplicadas pela própria plataforma aos usuários, inclusive a suspensão temporária ou a inabilitação definitiva das contas. O prazo estabelecido para a implementação integral das medidas foi de 120 dias, sob pena de aplicação de multa de R$ 5 mil por item descumprido.

Outro exemplo de atuação resolutiva ocorreu em 7 de abril de 2025, no Estado de Santa Catarina, quando o Ministério Público, por meio da 2ª Promotoria de Justiça de São Lourenço do Oeste, firmou Termo de Compromisso de Ajustamento (TAC) com uma das plataformas de *e-commerce* mais conhecidas do país, com o objetivo de impedir a veiculação de anúncios de venda de cães da raça Pit Bull, conduta considerada ilegal em razão da Lei nº 14.204/07.

Contudo, o caso não foi divulgado nos canais institucionais do MPSC por decisão estratégica adotada pelo membro do Ministério Público responsável pela condução do procedimento, mais especificamente, optou-se por garantir à empresa a confidencialidade quanto ao acordo celebrado, uma vez que demonstrava preocupação com eventual associação negativa à imagem da plataforma e, com isso, garantir sua disposição em colaborar com a resolução extrajudicial da problemática.

Em 9 de janeiro de 2023, a presidente da Associação de Proteção Animal Fênix — entidade atuante no município de São Lourenço do Oeste/SC — encaminhou representação à 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de São Lourenço do Oeste/SC, noticiando a existência de diversos anúncios, veiculados em uma das maiores plataformas de comércio eletrônico do país, promovendo a venda de cães da raça Pit Bull em desacordo com a legislação estadual. Diante da gravidade dos fatos e da possível afronta ao art. 1º da Lei Estadual nº 14.204/2007, que proíbe a comercialização desses cães no Estado, a 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de São Lourenço do Oeste/SC, com atribuição na área do meio ambiente, instaurou, em 25 de janeiro de 2024, Inquérito Civil para apurar a conduta da empresa responsável pela plataforma digital.

Na fase preliminar, foi expedido ofício à investigada, requisitando informações sobre as medidas adotadas para coibir a comercialização ilegal desses animais em sua plataforma, bem como indagando sobre o eventual interesse na formalização de um Termo de Ajustamento de Conduta. Em resposta, a empresa relatou que promovia alertas aos usuários, disponibilizava guias de orientação para a realização de negócios dentro da plataforma, exigia a aceitação de termos de uso e segurança, desenvolvia tecnologias para remoção de anúncios em desconformidade com os termos

de condições e legislações vigentes, e efetuava o bloqueio de contas que utilizavam a plataforma para fins ilícitos.

Entretanto, considerando que os mecanismos relatados se mostravam insuficientes para impedir a continuidade da prática ilícita no âmbito da plataforma, o Ministério Público promoveu reuniões com representantes da empresa a fim de discutir alternativas mais eficazes, culminando na celebração de TAC com obrigações específicas e instrumentos de controle mais robustos.

No âmbito do referido TAC, a empresa comprometeu-se a adotar uma série de medidas voltadas à repressão da comercialização irregular de cães da raça Pit Bull na plataforma de *e-commerce*, no âmbito do Estado de Santa Catarina. Entre as obrigações assumidas, destaca-se a manutenção de um sistema tecnológico dentro da plataforma para a identificação e remoção de anúncios ilegais de venda desses animais no território catarinense.

Além disso, o TAC estabeleceu a obrigação de suspender ou excluir o cadastro de usuários que veiculem, de forma comprovada, anúncios relacionados à venda de cães da raça Pit Bull no Estado. Também foi prevista a necessidade de atender, no prazo de até 10 dias úteis, às requisições formais do Ministério Público para a retirada de conteúdos considerados irregulares, utilizando para tanto um canal de comunicação institucional específico para esse fim. De modo complementar, a empresa também se comprometeu em fornecer relatórios periódicos contendo o número de anúncios removidos, tanto por ação direta do sistema de moderação quanto por solicitação do Órgão Ministerial, assegurando, assim, maior transparência no acompanhamento das medidas adotadas.

Para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas, o TAC previu a aplicação de multa diária de R$ 500,00 por cada descumprimento verificado, alternativamente, multa única de R$ 2.000,00, a critério do Ministério Público, caso não haja atendimento à requisição de remoção de anúncio ou a apresentação do relatório no prazo estipulado.

A fim de fiscalizar o cumprimento do acordo, foi instaurado, em 9 de abril de 2025, Procedimento Administrativo, no qual se determinou a realização de fiscalizações a cada 90 dias na plataforma, com a aplicação de filtros para o Estado de Santa Catarina, no objetivo de identificar

eventuais anúncios de venda de cães da raça Pit Bull. Além disso, também se estabeleceu a solicitação de relatórios trimestrais à empresa, contendo a indicação dos anúncios removidos, seja por ação direta do sistema de moderação, seja por requisição do Ministério Público.

Em 13 de junho de 2025, 67 dias após a assinatura do TAC, foi realizada a primeira fiscalização pela Promotoria de Justiça na plataforma digital, ocasião em que mão foram localizados anúncios referentes à venda de cães da raça Pit Bull. Ainda, no primeiro relatório enviado pela empresa consta que, entre os meses de abril e maio de 2025, foram automaticamente detectados e removidos 870 anúncios, manualmente removidos 57 anúncios, e manualmente excluídos outros 66 anúncios logo após sua publicação.

A atuação resolutiva do Ministério Público, especialmente por meio de instrumentos extrajudiciais como o Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta, revela-se fundamental para o enfrentamento da venda ilegal de animais na internet, tanto no que tange ao tráfico de espécies silvestres quanto à comercialização irregular de animais domésticos, uma vez que, conforme demonstrado ao longo deste estudo, ambas as práticas representam sérias violações ao bem-estar animal, frequentemente associadas a situações de maus-tratos, negligência e sofrimento. No caso específico dos animais silvestres, a conduta ainda compromete diretamente o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja proteção foi conferida ao Ministério Público na Constituição Federal.

CONCLUSÃO

O comércio ilegal de animais, seja ele voltado à fauna silvestre ou à comercialização irregular de animais domésticos, representa uma prática que fere frontalmente os princípios constitucionais da proteção ao meio ambiente e da vedação à crueldade contra os animais. Como demonstrado ao longo deste estudo, a tutela jurídica da fauna no ordenamento brasileiro é abrangente e se desdobra tanto no Direito Ambiental quanto no Direito Animal, conferindo especial proteção à função ecológica das espécies e ao bem-estar individual dos animais como seres sencientes.

A análise revelou que a internet, apesar de seus inúmeros benefícios, tem sido amplamente utilizada como ferramenta para facilitar tais práticas ilícitas, especialmente por meio de redes sociais e plataformas de comércio eletrônico. Essas últimas, em razão de sua estrutura funcional voltada especificamente à promoção de vendas, apresentam maior potencial de fomentar a atividade e, por consequência, também maior capacidade de controle.

Nesse cenário, é plenamente viável a responsabilização civil das plataformas de comércio eletrônico, que atuam como verdadeiras intermediadoras nas negociações ilegais envolvendo animais, conforme reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça no Informativo 839. Ademais, deve-se considerar que, de acordo com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 987 da repercussão geral, o art. 19 da Lei nº. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) foi declarado parcialmente inconstitucional, por não conferir proteção suficiente a bens jurídicos de alta relevância, como os direitos fundamentais e a própria democracia.

A decisão do Supremo Tribunal Federal ainda esclarece que o art. 19 do Marco Civil deve ser interpretado de forma a permitir a responsabilização civil dos provedores, nos casos de crimes e atos ilícitos, bem como na veiculação de anúncios ou impulsionamentos pagos e do uso de redes artificiais de distribuição — hipóteses em que se presume o conhecimento do conteúdo ilícito, ainda que ausente notificação judicial prévia.

Assim, é certo que a disposição do art. 19 da Lei nº 12.965/2014 não se aplica às situações de prática de atividade comercial ilegal ou de infração ambiental, como ocorre nos casos de comércio ilícito de animais, contexto em que se impõe das plataformas atuação diligente e tempestiva para prevenir e coibir a ocorrência do ilícito.

A atuação do Ministério Público, por sua vez, revelou-se essencial no combate a essa realidade, especialmente quando orientada pela adoção de medidas extrajudiciais, como o inquérito civil e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Tais ferramentas mostram-se eficazes para promover soluções rápidas e pactuadas, evitando a judicialização de conflitos e promovendo a responsabilização preventiva das empresas envolvidas. Exemplo disso foi a atuação da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de São

Lourenço do Oeste, que, ao firmar TAC com uma empresa de *e-commerce*, viabilizou a implementação de mecanismos concretos de repressão à veiculação de anúncios ilegais, com medidas tecnológicas e canais de comunicação específicos com o Órgão Ministerial.

Dessa forma, o presente artigo conclui que o enfrentamento do comércio ilegal de animais no ambiente digital exige não apenas a constante modernização dos instrumentos de fiscalização e controle, mas também a atuação resolutiva, coordenada e estratégica dos órgãos de defesa do meio ambiente, especialmente o Ministério Público, sendo certo que a responsabilização das plataformas digitais deve ser compreendida como elemento essencial para garantir a prevalência dos direitos fundamentais, entre eles, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o reconhecimento da dignidade dos animais não humanos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mateus Lemos de. O Comércio Eletrônico e o Comportamento de Compra dos Consumidores Finais. **Convibra.** v. 10, 2013, p. 1-20. Disponível em: <https://convibra.org/publicacao/getPdf/8776/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Introdução ao Direito Animal**. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p. 69.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Princípios do Direito Animal brasileiro. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, Salvador, v. 30, n. 1, jan./jun. 2020, p. 25-27. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/36777/21078>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.983/CE**. Voto do Min. Luís Roberto Barroso, 6 out. 2016. p. 18.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.983/CE**. Voto da Min. Rosa Weber, 6 out. 2016. p. 7.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 6 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5160549>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.115/MG**. Rel. Min. Humberto Martins. Julgado em: 1º set. 2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900266542&dt_pu>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CASIMIRO, Sofia de Vasconcelos. **A Responsabilidade pelo Conteúdo da Informação Transmitida pela Internet**. Coimbra: Almedina, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet:** *reflexões sobre a internet, negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 15, 2003.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Informativo Comentado 839 STJ. Dizer o Direito**, 4 mar. 2025. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2025/03/informativo-comentado-839-stj-completo.html>. Acesso em: 17 abr. 2025.

CAMPOS NETO, Antônio Augusto Machado. O Tráfico de animais. **Revista. Fac. Dir. Univ**., v.106/107, São Paulo, jan./dez. 2012. p. 308.

CAMPOS NETO, Antônio Augusto Machado. O Tráfico de animais. **Revista. Fac. Dir. Univ**., v.106/107, São Paulo, jan./dez. 2012. p. 314.

CNN. **Anonimato na internet contribui para aumento do tráfico de animais, diz ONG**. CNN, jul. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/07/31/anonimato-na-internet-contribui-para-aumento-do-trafico-de-animais-diz-ong>. Acesso em: 11 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ação Civil Pública**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/8242-acao-civil-publica>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **O que são Direitos Coletivos?** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de combate ao tráfico de animais da fauna silvestre brasileira.** 1. ed. Brasília: CNMP, 2024, p. 56. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/18000-combate-trafico-animais>. Acesso em: 5 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Suposto canil clandestino é fechado em Joinville após fiscalização conjunta do MPSC. **MPSC Notícias**, mar. 2024. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/suposto-canil-clandestino-e-fechado-em-joinville-apos-fiscalizacao-conjunta-do-mpsc>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESCOBAR, Claudio; CAMARGO, Ricardo Araujo. E-commerce: B2W: O consumidor no mundo das vendas on-line/ o nível de qualidade do serviço e a frustração do consumidor. **Anais do IV Seminário Eniac**, 2012. Disponível em: <https://ojs.eniac.com.br/index.php/Anais/article/view/86/79>. Acesso em: 11 abr. 2025.

G1. 38 cães e 10 aves são resgatados em situação de maus-tratos em canil clandestino em Rio Pardo. **G1.globo.com**, out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2024/10/21/38-caes-e-

10-aves-sao-resgatados-em-situacao-de-maus-tratos-em-canil-clandestino-em-rio-pardo.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2025.

GOV.BR NOTÍCIAS. **Ibama identifica 1.277 animais à venda em redes sociais e realiza operação em 15 estados**. Ago. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2018/ibama-identifica-1277-animais-a-venda-em-redes-sociais-e-realiza-operacao-em-15-estados>. Acesso em: 11 abr. 2025.

GOV.BR NOTÍCIAS. **Ministério lança plataforma de acompanhamento do comércio eletrônico**. Mai. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/em-3-anos-e-commerce-no-pais-movimentou-quase-meio-trilhao-de-reais-1>. Acesso em: 11 abr. 2025.

ITAJAÍ. **Canil clandestino é fechado após denúncia de maus-tratos aos animais**, fev. 2025. Disponível em: <https://itajai.sc.gov.br/noticias/33228/canil-clandestino-e-fechado-apos-denuncia-de-maus-tratos-aos-animais->. Acesso em: 10 abr. 2025.

LIMA, Júlio César Gomes; LOBO, Brunna Isabella Rodrigues. Tráfico de animais silvestres: proteção do meio ambiente nos limites do direito internacional público, economia política e direito criminal. **Revista de Direito da Unigranrio**, 2022, p. 63-81. Disponível em: <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/rdugr/article/view/7577>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **MPMG e Mercado Livre assinam acordo para proibir anúncio e comercialização ilegal de animais pelo site**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-e-mercado-livre-assinam-acordo-para-proibir-anuncio-e-comercializacao-ilegal-de-animais-pelo-site.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2025.

MOREIRA, Ana Catarina Pinho. **A responsabilidade civil das plataformas em linha pelos conteúdos publicados por utilizadores:** Reflexão à luz do Regulamento dos Serviços Digitais. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/164252/2/700633.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

PESSOA, Scheila. Mais de 130 animais são resgatados em canil clandestino em Bocaiuva do Sul. **CBN Curitiba**, fev. 2025. Disponível em: <https://

cbncuritiba.com.br/materias/mais-de-130-animais-sao-resgatados-em-canil-clandestino-em-bocaiuva-do-sul/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

RENCTAS (org.). 1º Relatório Nacional sobre o Tráfico de Fauna Silvestre. **Renctas**, 2001. Disponível em: <https://www.renctas.org.br/wp-content/uploads/2014/02/REL_RENCTAS_pt_final.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA. **Lei nº 12.854, de 22 de dezembro de 2003**. Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=246652>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.204, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a importação, comercialização, criação e porte de cães no Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2007/14204_2007_lei.html>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.972, de 10 de julho de 2024**. Dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2024/lei-17972-10.07.2024.html>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SCHREIBER, Anderson. **O Marco Civil da Internet:** Avanço ou retrocesso? A Responsabilidade Civil por Dano derivado do Conteúdo Gerado por Terceiro. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/49113729/Artigo_Marco_Civil_da_Internet_Schreiber.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SCHWINGEL, Maurício. Ranking de E-commerce: descubra quais são as 10 maiores lojas virtuais do Brasil. **Conversion,** mar. 2025. Disponível em: <https://www.conversion.com.br/blog/ranking-ecommerces/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SILVA, Matheus Fernando de Arruda; MARTINS, Rui Decio. Reflexão sobre a relação entre a internet e o estado nas sociedades contemporâneas: a importância de uma regulamentação que compreenda a dinâmica do desenvolvimento tecnológico e valorize os direitos fundamentais. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, Brasília, v. 2, n. 1, jan./jun. 2016, p. 55-73. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/803/798>. Acesso em: 11 abr. 2025.

VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique. **Família Multiespécie:** animais de estimação e direito. 1. ed. Brasília-DF: Zakarewicz Editora, 2020. p. 370.

INVENTÁRIO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

GREENHOUSE GAS EMISSIONS INVENTORY AS AN ACCOUNTABILITY INSTRUMENT IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Luzia Alves Sobreira Santos
Mestranda em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direitos Humanos, Justiça Social e Criminalidade pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD). Pós-graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Assessora-chefe de Sustentabilidade do Ministério Público Federal (MPF).
E-mail: luziasobreira@mpf.mp.br

Daniel Alves Oliveira
Mestrando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB), atuando na linha de pesquisa: Estratégia, Marketing e Inovação. Possui interesse por temas como Marketing de Serviços, Serviços Digitais e Sustentabilidade. Membro do grupo de pesquisa LinseLab - Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Inovação e Marketing em Serviços do PPGA/UnB. Experiência na área administrativa, com ênfase em gestão de projetos e gerenciamento de processos.
E-mail: daniel.alves.oliver@gmail.com

Recebido em: 30/04/2025 | Aprovado em: 15/07/2025

Resumo: O estudo analisa o uso do inventário de emissões de gases de efeito estufa (GEE) como instrumento de *accountability* na administração pública brasileira, refletindo sobre a relevância de sua implementação no Ministério Público Federal, onde o processo de adoção ainda está em andamento. Aponta que o inventário permite mensurar e reportar emissões diretas e indiretas, alinhando-se a normas internacionais e promovendo transparência, controle social e responsabilidade ambiental. Demonstra como diversos órgãos adotaram

o instrumento, destacando suas aplicações nos três escopos. O trabalho reforça a importância da governança climática na formulação de políticas públicas e no cumprimento de compromissos socioambientais.

Palavras-chave: Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa; Accountability; Administração Pública brasileira; Ministério Público Federal.

Abstract: *The study analyzes the use of the greenhouse gas (GHG) emissions inventory as an accountability instrument in Brazilian public administration, reflecting on the relevance of its implementation within the Federal Prosecution Service (Ministério Público Federal), where the adoption process is still underway. It points out that the inventory enables the measurement and reporting of both direct and indirect emissions, aligning with international standards and promoting transparency, social oversight, and environmental responsibility. The study demonstrates how various public agencies have adopted the tool, emphasizing its applications across the three scopes. It reinforces the importance of climate governance in public policy development and in fulfilling socio-environmental commitments.*

Keywords: *Greenhouse Gas Emissions Inventory; Accountability; Brazilian Public Administration; Federal Prosecution Service.*

Sumário: 1. Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa. 2. Inventário de Emissões de GEE como Instrumento de *Accountability*. 3. Adoção do Inventário de Emissões de GEE por Órgãos da Administração Pública Federal: uma análise comparativa. 4. A importância do Inventário de Emissões de GEE para a agenda socioambiental do MPF. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Cerca de 97% dos cidadãos brasileiros revelaram perceber os impactos das mudanças climáticas em aspectos cotidianos de suas vidas[1]. Dessa forma, a emergência climática e a crescente pressão por práticas institucionais sustentáveis impõem ao Estado brasileiro a necessidade de implementar mecanismos de governança ambiental que garantam a transparência, a prestação de contas e a mitigação dos impactos ambientais de suas atividades. Segundo Jacobi e Sinisgalli (2012, p. 1471) "a governança ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta".

Nesse contexto, os órgãos públicos assumem papel estratégico e de liderança na transição para modelos de desenvolvimento sustentável, de

1 MAES, Jéssica. **97% dos brasileiros percebem mudanças climáticas no dia a dia, aponta Datafolha**. São Paulo: Folha de S. Paulo, Seção Ambiente, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/07/97-dos-brasileiros-percebem-mudancas-climaticas-no-dia-a-dia-aponta-datafolha.shtml>. Acesso em: 27 abr. 2025.

modo a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente, aqueles relacionados à produção e consumo responsáveis (ODS 12), à ação contra a mudança global do clima (ODS 13), e à paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16)[2].

O efeito estufa consiste em um processo natural, cuja presença na atmosfera dos chamados gases de efeito estufa (GEE) possibilita a manutenção da vida na Terra[3]. São considerados GEE o dióxido de carbono (CO_2), o metano (CH_4), o óxido nitroso (N_2O), os hidrofluorcarbonos (HFCs), os perfluorcarbonos (PFCs) e o hexafluoreto de enxofre (SF_6)[4]. Estes gases, quando presentes na atmosfera, retêm parcialmente a radiação térmica que é emitida no momento em que a radiação solar atinge a superfície do planeta.

Com a eclosão da Revolução Industrial no final do século XVIII, houve uma intensificação da emissão de GEE na atmosfera devido às atividades antrópicas, tais como a exploração de recursos naturais, a queima de combustíveis fósseis e o desmatamento florestal. Um levantamento realizado pela Carbon Brief[5] analisou as emissões históricas de CO_2 dos países entre os anos de 1850 e 2021. O estudo apontou os Estados Unidos, a China, a Rússia, o Brasil e a Indonésia como os principais responsáveis pelas emissões acumuladas nesse período. No caso do Brasil, o principal fator para essa posição foi o uso da terra, em especial, o desmatamento florestal.

Os esforços da ONU para lidar com os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente começaram em 1972, na conferência internacional sobre questões ambientais realizada em Estocolmo, quando foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Desde então, seguiram-se outros marcos importantes como o Relatório Brundtland, intitulado de "Nosso Futuro Comum", publicado em 1987 pela Comissão Mundial

2 NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Nações Unidas, 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 abr. 2025.

3 GHINI, Raquel. Como a mudança climática poderá afetar as doenças das hortaliças? In: **WORKSHOP EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA PRODUÇÃO DE HORTALIÇAS**, 2009, Brasília, DF: Embrapa Hortaliças, 2009. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/577343?locale=es>. Acesso em: 24 abr. 2025.

4 PROTOCOLO DE QUIOTO. **Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. 1997. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

5 EVANS, Simon. Analysis: Which countries are historically responsible for climate change? **Carbon Brief**, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[6]. O referido documento definiu desenvolvimento sustentável como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades" (p. 46).

Além destas, há que se destacar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, que teve como resultado a Convenção-Quadro para Mudança do Clima (UNFCCC), que foi a primeira discussão mundial com o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, buscando minimizar os perigos da interferência humana na natureza. A partir de então, os 179 países signatários da UNFCCC, se reúnem anualmente na Conferência das Partes (COP) para debater o tema e firmar acordos para mitigação das mudanças climáticas.

Entre os principais acordos firmados, destaca-se o Protocolo de Quioto[7], assinado em 1997, que definiu metas para o controle e a redução das emissões de gases de efeito estufa, para os países desenvolvidos. O documento estabeleceu uma meta de redução de 5,2%, em relação à 1990, no período compreendido entre 2008 e 2012, e no segundo período do acordo, entre 2013 e 2020, as partes se comprometeram a reduzir as emissões em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990. Em 2015, por sua vez, o Protocolo de Quioto foi substituído pelo Acordo de Paris, que estendeu as metas de redução de emissões de gases aos países em desenvolvimento, com a meta global de manter o aumento da temperatura do planeta abaixo dos 2ºC.

Entre 2011 e 2020, a temperatura média da Terra foi 1,1 ºC mais alta do que no período de 1850 a 1900[8]. Em 2019, a concentração de CO_2 na atmosfera atingiu a média de 410 ppm, ou seja, para cada um milhão de moléculas de ar, 410 eram de CO_2[9]. Com base nesses dados, se as emissões

6 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

7 PROTOCOLO DE QUIOTO. **Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. 1997. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

8 PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Mudança do Clima 2023:** Relatório Síntese. Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Sexto Relatório de Avaliação do IPCC. Brasília: Governo do Brasil; Pacto Global da ONU no Brasil, 2023.

9 PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Mudança do Clima 2021:** a Base Científica.

de GEE continuarem elevadas, a temperatura média da superfície global deverá aumentar ainda mais, alcançando 5,7 °C a mais em relação ao período de 1850-1900 em 2100[10]. Nesse cenário, o aquecimento global seria intensificado, resultando em episódios de calor extremo, ondas de calor marinhas, secas, ciclones, entre outros fenômenos climáticos extremos, que afetam desproporcionalmente grupos historicamente vulneráveis.

Os riscos ambientais, em especial o clima extremo, figuram entre as principais ameaças globais para a próxima década, segundo o Relatório de Riscos Globais de 2024, publicado pelo Fórum Econômico Mundial[11]. Apesar do cenário alarmante, o Relatório Mudança do Clima 2023 informa que o planejamento e a implementação de adaptações, visando à redução da emissão dos gases de efeito estufa, progrediram em todos os setores e regiões, resultando em ações em pelo menos 170 países[12].

O referido documento destaca ainda que limitar o aquecimento global causado pelo homem requer emissões líquidas zero de CO_2 e que as reduções das emissões de gases nesta década determinam em grande parte se o aquecimento pode ser limitado a 1,5 °C ou 2 °C. Assim, há uma janela de oportunidade que está prestes a se fechar para garantir um futuro habitável e sustentável para todos. Desse modo, as escolhas e ações implementadas nesta década terão impactos agora e por milhares de anos.

Nesse sentido, a atual crise climática requer ações eficazes para frear o aumento da temperatura da Terra por meio da redução da emissão de GEE pelas organizações. Contudo, antes de uma organização traçar metas de reduções, é preciso que ela mensure a quantidade de gases que suas atividades diretas e indiretas geram. Surge, portanto, o inventário de emissão de gases de efeito estufa, um instrumento que identifica as fontes

Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Sexto Relatório de Avaliação do IPCC. Sumário para Formuladores de Políticas. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/IPCC_mudanca2.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

10 PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Mudança do Clima 2021:** a Base Científica. Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Sexto Relatório de Avaliação do IPCC. Sumário para Formuladores de Políticas. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/IPCC_mudanca2.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

11 WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Risks Report 2024**. Geneva: World Economic Forum, 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

12 PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Mudança do Clima 2023:** Relatório Síntese. Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Sexto Relatório de Avaliação do IPCC. Brasília: Governo do Brasil; Pacto Global da ONU no Brasil, 2023.

de emissão de gases e quantifica-os. Assim como as organizações privadas, é imperativo que as instituições públicas adotem inventários de emissão de GEE para que, diante de um diagnóstico do quanto emitem, decidam como mitigar os efeitos de suas emissões, atuando como exemplo às demais instituições e reforçando a importância do instrumento para o combate às mudanças climáticas.

Inventários de emissões de GEE representam instrumentos técnicos com repercussão jurídica relevante, uma vez que materializam o dever da transparência, fortalecem a atuação constitucional dos órgãos de controle e fomentam o controle social, cumprindo, simultaneamente, funções de *accountability* vertical, horizontal e societal. Sua implementação e divulgação não apenas fortalecem a governança ambiental, mas também reforçam a atuação das instituições públicas, com destaque para o Ministério Público Federal (MPF), na promoção da justiça ambiental e na defesa dos interesses difusos.

Ainda há que se considerar que em 2026 a Conferência das Partes "COP30" será realizada na Amazônia, em Belém do Pará, devido ao protagonismo atribuído ao Brasil nas estratégias de combate à mudança climática, o que motiva ainda mais que os órgãos da administração pública se engajem nas ações sobre o tema.

Este estudo analisa o uso do inventário de emissões de gases de efeito estufa como instrumento de *accountability* na administração pública brasileira, refletindo sobre a relevância de sua implementação no MPF, onde o processo de adoção ainda está em andamento. Para o alcance do objetivo, foi utilizada a estratégia de pesquisa documental, que "tem os documentos como fonte e objeto de estudo e investigação" (p. 54)[13]. Dessa forma, foram consultados documentos públicos e institucionais, tais como leis, planos e políticas governamentais, relatórios técnicos, normativos internos, notícias veiculadas por instituições públicas e outros materiais relevantes ao tema.

1. INVENTÁRIO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA

13 ALVES, Laís Hilário; SARAMAGO, Guilherme; VALENTE, Lucia de Fátima; SOUSA, Angélica Silva de. Análise documental e sua contribuição no desenvolvimento da pesquisa científica. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 43, p. 51-63, 2021.

A fim de medir de forma padronizada as emissões de gases de efeito estufa no mundo, foi criado em 1998 o *Greenhouse Gas Protocol - GHG Protocol* (em português, Protocolo de Gases de Efeito Estufa). Desenvolvido por meio de consulta pública, o protocolo é compatível com as normas da *International Organization for Standardization* (ISO) e com as metodologias do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) das Nações Unidas. Trata-se de uma metodologia adotada por organizações para compreender, quantificar e gerenciar suas emissões de gases de efeito estufa ao longo do tempo, cujo produto final é o chamado Inventário de Emissões de GEE.

A partir dos resultados gerados pelo Inventário Emissões de GEE, a organização pode definir estratégias e metas concretas para a redução das emissões de GEE[14]. Entretanto, vale mencionar que o inventário atua não apenas como uma ferramenta de gestão para subsidiar o monitoramento e o cumprimento das metas de sustentabilidade, mas também como um instrumento de transparência, ao comunicar à sociedade as iniciativas adotadas pela organização para mitigar os impactos de suas atividades[15].

A adaptação do referido protocolo à realidade brasileira foi desenvolvida pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVcec) em 2008, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o *World Resources Institute* (WRI), o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), o *World Business Council for Sustainable Development* (WBSCD) e mais 27 empresas fundadoras.

A iniciativa foi denominada Programa Brasileiro GHG Protocol, sendo este o detentor da metodologia de cálculo de emissões de gases de efeito estufa no Brasil, bem como o guardião da base de dados Registro Público de Emissões (RPE), que é a principal plataforma para divulgação dos inventários corporativos de emissões de GEE das organizações participantes

14 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Contabilização, quantificação e publicação de inventários corporativos de emissões de gases de efeito estufa.** São Paulo: FGV EAESP, Centro de Estudos em Sustentabilidade, 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/f6ce0440-782f-4cb0-9055-4fd963e7d9ad>. Acesso em: 30 abr. 2025.

15 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Aprendizados e boas práticas para o relato de emissões – casos selecionados dos membros do Programa Brasileiro GHG Protocol, ciclo 2024.** São Paulo: FGV EAESP, Centro de Estudos em Sustentabilidade, dez. 2024.

do programa, que tem o objetivo de fomentar a cultura corporativa de inventário no Brasil.

Os princípios para contabilização e elaboração de inventários de emissões de GEE, conforme estabelecido pelas Especificações do Programa Brasileiro GHG Protocol[16], são fundamentais para garantir a qualidade, consistência e transparência dos dados reportados pelas organizações, são eles: (1) Relevância: garante que as informações contidas no inventário reflitam com precisão as emissões da organização, de modo que forneçam insumos úteis para a tomada de decisão tanto de usuários internos quanto externos; (2) Integralidade: determina que todas as fontes e atividades emissoras dentro dos limites previamente definidos do inventário sejam incluídas, mesmo que pequenas fontes com dados difíceis de obter demandem estimativas justificadas; (3) Consistência: possibilita comparações ao longo do tempo, exigindo a aplicação uniforme de metodologias, limites e critérios de contabilização; (4) Transparência: orienta que todas as informações, pressupostos, métodos e limitações sejam documentados de forma clara e objetiva, permitindo a realização de auditorias e contestação dos dados por terceiros; e, por fim, (5) exatidão: refere-se a busca por dados mais fidedignos possíveis, de modo a evitar incertezas, distorções e vieses que comprometeria a confiabilidade do documento. Esses cinco princípios formam a base para que o inventário de emissões de GEE represente fielmente as emissões da organização.

A planilha de cálculo de emissões de gases está disponível gratuitamente no site do *GHG Protocol*. Seu uso, no entanto, não é obrigatório, sendo permitida a adoção de outras ferramentas para a quantificação das emissões corporativas de GEE, desde que estas sejam compatíveis com as especificações e diretrizes estabelecidas pelo protocolo.

O Protocolo prescreve ainda que, inicialmente, as organizações devem definir os limites organizacionais, isto é, quais estruturas serão incluídas no inventário. Existem duas abordagens principais para definir esses limites: a abordagem de controle operacional, em que a organização inclui 100% das emissões das operações que controla operacionalmente,

16 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Contabilização, quantificação e publicação de inventários corporativos de emissões de gases de efeito estufa.** São Paulo: FGV EAESP, Centro de Estudos em Sustentabilidade, 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/f6ce0440-782f-4cb0-9055-4fd963e7d9ad>. Acesso em: 30 abr. 2025.

independentemente da participação societária; e a abordagem de participação societária, em que as emissões são contabilizadas proporcionalmente à participação no capital das operações.

Após o estabelecimento dos limites organizacionais, deve-se estabelecer os limites operacionais, o que envolve a identificação das emissões associadas com as suas operações, classificando-as como emissões diretas ou indiretas e selecionando o tipo de escopo (1, 2 e 3) para contabilização e elaboração do inventário de emissões.

No escopo 1, foi definido que devem constar as emissões diretas de fontes próprias ou controladas pela organização inventariante, como as emissões de GEE provenientes da queima de combustível para produzir vapor de água ou energia elétrica, tais como caldeiras e geradores, as provenientes da queima de combustível pela frota própria da organização e do uso de ar-condicionado.

Já o escopo 2 relaciona-se com as emissões indiretas, associadas à compra de energia elétrica pela organização. Essas emissões provêm da compra de eletricidade, calor ou vapor, gerados no local de sua produção e são classificadas como: compra de eletricidade e compra de calor ou vapor[17].

O escopo 3 é opcional, e nele são incluídas as emissões indiretas associadas às atividades da organização, mas que ocorrem em fontes que não pertencem à organização ou que não fazem parte do seu controle. Trata-se de emissões que ocorrem na cadeia de valor da organização inventariante, tais como: a terceirização de serviços, transporte de matérias-primas, produtos acabados e descartáveis, uso de combustível pelos funcionários para deslocamento até a organização, entre outras.

Dessa forma, embora somente os escopos 1 e 2 sejam de quantificação obrigatória para a elaboração do inventário de emissão de gases, os relatos contidos no escopo 3 permitem uma identificação mais ampla dos efeitos das operações e da existência da organização para a mudança climática.

No que diz respeito à forma, é possível relatar as emissões de duas formas: (1) por meio de um inventário agregado, isto é, que consolida

17 CIMADON, Pedro; ZYNICH, Samanta; ALBANO, Filipe. Sistemática para Elaboração de Inventários de Gases de Efeito Estufa em um Instituto de Pesquisa. **Produto & Produção**, v. 26, n. 1, p. 1-20, 2025.

as emissões da matriz com as emissões totais de todas as unidades e empresas controladas da companhia em um único inventário da matriz (ou *holding*). Neste caso, não se preenchem as emissões separadamente nos inventários das unidades cadastradas para que os dados das emissões não dupliquem; e (2) por meio de um inventário desagregado. Neste caso, são preenchidas as emissões de cada unidade, separadamente, bem como as emissões específicas da matriz. No fim do preenchimento, o sistema soma automaticamente as emissões totais da companhia.

Além do *GHG Protocol*, destaca-se a norma ABNT NBR ISO 14064, que integra o conjunto das principais referências normativas voltadas à quantificação e gestão de emissões. Essa norma é subdividida em três partes: a primeira estabelece os requisitos para quantificação e elaboração de relatórios; a segunda inclui orientações para a elaboração de planos e projetos específicos de redução ou remoção de GEE; por fim, a terceira estabelece diretrizes para a validação e verificação dos inventários e projetos de GEE. Juntas, essas três partes têm como objetivo promover maior clareza, consistência, transparência e credibilidade nos processos de mensuração e comunicação das emissões.

2. INVENTÁRIO DE EMISSÕES DE GEE COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY*

De origem anglo-saxã, o conceito de *accountability* pode ser definido como o dever de prestar contas, justificar condutas e, eventualmente, submeter-se a sanções por parte de instâncias competentes. Trata-se de uma relação estabelecida entre um agente e uma instância de controle, na qual o agente assume a obrigação de relatar e justificar suas ações, enquanto a instância tem o direito de questioná-las, avaliá-las e, se necessário, aplicar sanções[18].

A *accountability* vertical, conforme definido por O'Donnell[19], refere-se ao controle exercido pelos cidadãos sobre os governantes por meio do voto nas eleições. Nessa perspectiva, os representantes são responsabilizados

18 BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, jul. 2007.

19 O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

perante a sociedade no processo eleitoral, o qual permite aos eleitores decidirem sobre a permanência ou substituição dos agentes políticos em seus cargos. Trata-se de um mecanismo fundamental para o funcionamento dos regimes democráticos.

No contexto da governança pública, o conceito de *accountability* vai além dos limites do controle exercido por meio do voto, abrangendo uma responsabilização hierárquica entre diferentes níveis de governo ou entidades. Para os fins desta pesquisa, a "verticalidade" refere-se ao controle institucional superior sobre os dados e as políticas ambientais. Esse controle caracteriza-se, assim, como um exercício formal de prestação de contas, fundamentado em normas legais e vinculado a estruturas de supervisão pública[20].

No que se refere ao Inventário de Emissões de GEE, verifica-se que a *accountability* vertical ocorre quando as instituições públicas oferecem aos cidadãos dados claros e verificáveis sobre suas emissões de GEE e estratégias para mitigá-las. Isso garante que os cidadãos possam exigir responsabilidade do poder público em relação ao cumprimento de metas climáticas estabelecidas, como as previstas no Acordo de Paris.

Quanto à *accountability* horizontal, O'Donnell a descreve como a existência de agências estatais dotadas de autonomia e legitimidade para supervisionar, controlar e, quando necessário, sancionar outros agentes públicos, independentemente do processo eleitoral[21]. Trata-se de um sistema de pesos e contrapesos entre instituições estatais, a exemplo dos Tribunais de Contas, Controladorias e o Ministério Público, quando estes atuam no controle recíproco e legal da atividade administrativa.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem exercido um papel significativo na promoção da *accountability* horizontal ao instituir o iESGo 2024 – Índice ESG (*Environmental, Social and Governance*). Esta iniciativa visa avaliar o nível de adesão das organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados ao TCU em relação às práticas de ESG. O iESGo constitui-se de um questionário eletrônico de autoavaliação pelas

20 O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

21 O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

organizações e visa estimular a adoção de ações sustentáveis, transparentes e alinhadas à boa governança pública.

Por fim, a *accountability* societal ou social refere-se ao controle praticado por atores externos ao aparato estatal, como os meios de comunicação, as organizações não governamentais (ONGs) e os cidadãos. Esses atores, por meio de espaços legítimos, exigem que os agentes e poderes públicos prestem contas de suas ações. De acordo com Peruzzotti e Smulovitz, essa forma de responsabilização não é ativada por comandos hierárquicos ou institucionais, mas sim pelo uso da informação, impulsionado pela mobilização cívica e pela ação pública[22].

Dessa forma, o processo de construção e revisão dos inventários de GEE pode ser conduzido com transparência e ampla participação social, envolvendo ONGs, movimentos sociais e outros grupos da sociedade civil, garantindo que as políticas climáticas sejam inclusivas e reflitam as necessidades e interesses da população. Dessa forma, os inventários de emissão de GEE se consolidam como instrumentos de *accountability* no contexto do poder público.

3. ADOÇÃO DO INVENTÁRIO DE EMISSÕES DE GEE POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

O Artigo 3º, inciso II, da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)[23], instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, afirma que:

> serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos.

22 PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability: an introduction. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (ed.). **Enforcing the rule of law:** social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 3-33, 2006.

23 BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União*: seção 1*, Brasília, DF, ano 146, n. 250, p. 1, 30 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Essa diretriz reforça o compromisso do Estado brasileiro com a mitigação das causas humanas das mudanças climáticas, alinhando-se aos princípios do desenvolvimento sustentável e da precaução. Desse modo, a PNMC estabelece a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas efetivas, que envolvam tanto o setor público quanto o privado, com vistas à redução das emissões de GEE.

Outra lei relevante para o tema é a de nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024[24], que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE) e estabelece o marco regulatório do mercado de carbono no Brasil. O principal objetivo do normativo é reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e incentivar inovações tecnológicas de baixo carbono.

A referida legislação impõe limites de emissões às organizações que liberam mais de 10 mil toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO_2e) por ano, as quais devem cumprir obrigações de reporte. Já as que emitem entre 10 mil e 25 mil tCO_2e anuais devem submeter um plano de monitoramento ao órgão gestor do SBCE, além de apresentar um relatório anual sobre emissões e remoções de GEE[25].

As organizações com emissões superiores a 25 mil tCO_2e ano, precisam, adicionalmente, apresentar um relato de conciliação periódica de obrigações[26]. Nota-se que as emissões de gases de efeito estufa são apresentadas em dióxido de carbono equivalente (Co_2e), uma unidade padronizada que considera o potencial de aquecimento de cada gás.

A seguir, serão apresentadas informações acerca da adoção do Inventário de Emissões de GEE por órgãos da Administração Pública Federal. Serão abordados aspectos como tipo de elaboração (própria ou por meio da contratação de empresas especializadas), vinculação a programas institucionais, normativos atrelados, entre outros elementos

24 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 altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Diário Oficial da União*: seção 1*, Brasília, DF, 12 dez. 2024, p. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15042-11-dezembro-2024-796690-publicacaooriginal-173745-pl.html>. Acesso em: 30 abr. 2025.

25 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 altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Diário Oficial da União*: seção 1*, Brasília, DF, 12 dez. 2024, p. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15042-11-dezembro-2024-796690-publicacaooriginal-173745-pl.html>. Acesso em: 30 abr. 2025.

26 CIMADON, Pedro; ZYNICH, Samanta; ALBANO, Filipe. Sistemática para Elaboração de Inventários de Gases de Efeito Estufa em um Instituto de Pesquisa. **Produto & Produção**, v. 26, n. 1, p. 1-20, 2025.

relevantes. Esses dados fornecem um panorama de como a ferramenta está sendo implementada nos órgãos públicos brasileiros, permitindo identificar padrões, boas práticas e possíveis lacunas.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizou seu inventário de emissão de gases de efeito estufa de 2022, por intermédio da consultoria *Future Carbon,* que fez adesão ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o CNMP e o Instituto Rede Brasil do Pacto Global. Em outubro de 2023, foram divulgados os resultados do Inventário do CNMP, que apontou a instituição como responsável pela emissão total de 1.076,72 toneladas de gás carbônico equivalente (tCO_2e) em 2022. Em relação ao escopo 1, o órgão foi responsável por 2,8% das emissões de gases de efeito estufa (29,57 tCO_2e), enquanto o escopo 2 representou 2,9% das emissões (31,36 tCO_2e), relacionadas ao consumo de 735,5 MWh de energia. No escopo 3, o CNMP registrou 94,3% das emissões (1.015,79 tCO_2e), destas 55,70% são decorrentes do deslocamento casa/trabalho dos membros e servidores, seguidas de viagens a negócios com 39,24%. Entretanto, vale ressaltar que o inventário foi feito exclusivamente com os dados de 2022, não sendo possível traçar uma série histórica de observação[27].

Já no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, o Art. 24, da Resolução CNJ nº 400, de 16 de junho de 2021, determina que:

> os órgãos do Poder Judiciário devem implementar plano de compensação ambiental até o ano 2030 (Agenda 2030 – ONU), a fim de reduzir, permanentemente, a emissão de gases de efeito estufa, resultante de seu funcionamento[28].

Há também a Resolução CNJ nº 594, de 8 de novembro de 2024, que institui o Programa Justiça Carbono Zero, determinando em seu artigo 2º que "os órgãos do Poder Judiciário devem buscar alcançar a neutralidade de carbono até o ano de 2030", por meio da implementação do programa baseado nos pilares de: I – inventário de emissões de GEE; II – redução de emissões de GEE; e III – compensação de emissões de GEE[29].

27 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Inventário de Emissões 2022**. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/relatorios/gases_efeito_estufa.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

28 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3986>. Acesso em: 30 abr. 2025.

29 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 594, de 8 de novembro de 2024**. Institui o Programa Justiça Carbono Zero e altera a Resolução CNJ nº 400/2021. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, n. 283, p. 2-8, 13 nov.

Em 12 de agosto de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) contratou, por meio de dispensa de licitação, a empresa Sinergia Engenharia do Meio Ambiente LTDA para a prestação de serviços de elaboração do Inventário de Emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), referente ao período de 2023-2024[30]. O trabalho foi publicado em 2025 e seguiu as diretrizes da metodologia do *GHG Protocol*.

Com relação ao escopo 1, o STF divulgou a emissão de 354.53 (tCO_2e), representando 16.96% de suas emissões, o escopo 2 representado por 206.31 (tCO_2e) de suas emissões, refere-se a 9.87% de suas emissões. Já o escopo 3 inclui deslocamentos casa-trabalho, efluentes gerados, resíduos sólidos gerados, transporte e distribuição e viagens a negócios, teve uma emissão no valor de 1.489.47 (tCO_2e), representando 71.27% de suas emissões[31].

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) contratou, por meio de Pregão Eletrônico, a empresa Sinergia Engenharia do Meio Ambiente LTDA para a prestação de serviço de consultoria especializada na elaboração do seu Inventário de Emissão de GEE, referente ao período de 2019-2023. A instituição da ferramenta seguiu as diretrizes da Resolução nº 400/2024 do CNJ. Além disso, em fevereiro de 2025, foi lançado o Plano de Descarbonização do STJ. O Plano se propõe a reduzir a pegada de carbono do STJ, gerar economia a longo prazo, fortalecer a imagem institucional e incentivar a inovação[32].

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) optou pela elaboração própria de seu Inventário de GEE e contratou à parte o Instituto Totum de Desenvolvimento e Gestão Empresarial LTDA, em 31 de janeiro de 2023, para o serviço de verificação e validação do inventário de gases de efeito estufa, por meio de dispensa de licitação.

2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5845>. Acesso em: 30 abr. 2025.

30 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa 2023**. Brasília: STF, 2025. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/04/11132101/Relatorio-IGEE-alteracoes-1-1.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2025.

31 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa 2023**. Brasília: STF, 2025. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/04/11132101/Relatorio-IGEE-alteracoes-1-1.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2025.

32 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Plano de Descarbonização do Superior Tribunal de Justiça**. Brasília: STJ, 2025. Disponível em: <https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/Plano-de-Descarbonizacao-STJ.pdf >. Acesso em: 29 abr. 2025.

A elaboração do inventário de emissão de GEE está prevista no escopo do Projeto Carbono Neutro instituído por meio do Ato Conjunto TST. CSJT.GP 65/2022, o qual estabelece que, todos os anos, será realizado um inventário para identificar o volume dos gases causadores do efeito estufa emitidos por meio das atividades do TST e do CSJT, e do relatório final será construído o Plano de Compensação Ambiental, que trará as medidas a serem adotadas para redução ou neutralização das emissões de GEE[33].

De acordo com notícia publicada em 8 de novembro de 2024 no site do TST, o órgão informou ter emitido 897 toneladas de carbono equivalente (tCO_2e)[34]. O impacto ambiental das ações é verificado anualmente, e, em 2022, as emissões aumentaram para 6.385,364 toneladas de CO_2 equivalente, um aumento de 612,5% em relação ao ano anterior, e esse aumento justifica-se pelo retorno do trabalho presencial, segundo o TST.

De início, o Conselho da Justiça Federal (CJF) optou por aderir ao Programa Brasileiro *GHG Protocol*, por meio de dispensa de licitação, junto à Fundação Getúlio Vargas e obter treinamento para realização por equipe interna do inventário de emissão de gases de efeito estufa de 2023. Segundo a equipe responsável pelo projeto, dois servidores se dedicaram (não exclusivamente) por um período de nove meses para a tabulação dos dados e emissão do relatório, e a opção de elaborar o inventário de forma autônoma deu-se em virtude da disponibilidade de dados e do tamanho da organização.

Na sequência, foi contratada, por meio de dispensa de licitação, a empresa Ecogest Projetos e Inovações Sustentáveis, como Organismo de Verificação (OV), acreditado pelo INMETRO, para a realização de verificação rigorosa e detalhada do inventário, consoante com os requisitos estabelecidos pelo Programa e pela ABNT NBR ISO 14065.

No caso do CJF, as emissões de escopo 1 foram responsáveis pela emissão de 67,84 tCO_2e, sendo as emissões fugitivas (referentes às recargas dos equipamentos de ar-condicionado) as mais representativas deste

33 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO; CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil). Ato Conjunto n. 65/TST.CSJT.GP, de 16 de setembro de 2022. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**: caderno administrativo [do] Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, n. 3560, p. 1-3, 16 set. 2022.

34 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Programa Carbono Neutro do TST é referência em sustentabilidade no Poder Judiciário.** Brasília, DF: TST, 2024. Disponível em: <https://tst.jus.br/-/programa-carbono-neutro-do-tst-%C3%A9-refer%C3%AAncia-em-sustentabilidade-no-poder-judici%C3%A1rio>. Acesso em: 25 abr. 2025.

escopo, contabilizando 43,83 tCO_2e, o que representa (65%) das emissões diretas. Em segundo lugar, estão as emissões oriundas da combustão móvel (frota de carros oficiais do órgão) as quais foram responsáveis por 21,35 tCO_2e, ou seja (31%) das emissões de escopo 1. Por último, as emissões da combustão estacionária, referentes ao abastecimento do gerador a diesel, localizado no edifício-sede e do cortador de grama à gasolina, contabilizam apenas 2,66 tCO_2e, (4%) do total emitido.

Desde então, a mensuração das emissões responsáveis pelo aquecimento global tem sido feita anualmente, e o CJF foi agraciado com o selo Ouro do Programa Brasileiro *GHG Protocol* em 2023 e 2024, pelos inventários referentes à 2022 e 2023, respectivamente.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), por sua vez, está em processo de contratação de consultoria para a elaboração do inventário de emissão de gases de efeito estufa. A modalidade de licitação escolhida foi o Pregão Eletrônico, assim, está em curso o Certame 5/2025, para a realização do inventário referente ao ano de 2024. Vale destacar ainda que, além da contratação de consultoria, o TJDFT estabeleceu um Plano de Descarbonização, que visa estabelecer as diretrizes para atendimento da Resolução 594/2024 do Conselho Nacional de Justiça.

4. A IMPORTÂNCIA DO INVENTÁRIO DE EMISSÕES DE GEE PARA A AGENDA SOCIOAMBIENTAL DO MPF

A Política de Sustentabilidade do Ministério Público Federal (PS/MPF)[35], instituída pela Portaria PGR/MPF nº 290, de 9 de maio de 2023, prevê a criação do Plano de Logística Sustentável (PLS/MPF)[36] e da Rede MPF Sustentável, instrumentos de gestão para garantir o desenvolvimento de iniciativas e de práticas de sustentabilidade alinhados às estratégias institucionais e ainda, de forma mais ampla, aos ODS da Agenda 2030 das Nações Unidas. Os seis eixos definidos para o Biênio de 2024 a 2026 são

35 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria PGR/MPF nº 290, de 9 de maio de 2023**. Dispõe sobre a Política de Sustentabilidade, o Plano de Logística Sustentável e a Rede MPF Sustentável no âmbito do Ministério Público Federal. Brasília, 2023.

36 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Plano de Logística Sustentável do Ministério Público Federal:** 2024–2026. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/sustentabilidade-mpf/plano-de-logistica-sustentavel/docs/plano-de-logistica-sustentavel-mpf-2024-a-2026.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

monitorados por meio de um Painel de Monitoramento e todos eles foram associados aos ODS de forma preponderante e transversal.

O normativo ainda reforça o PLS como instrumento de gestão vinculado ao Planejamento Estratégico do MPF, aplicável a todas as suas unidades. O plano é composto por objetivos, ações, indicadores, metas, prazos de execução, responsabilidades e mecanismos de avaliação de resultados, permitindo o estabelecimento e o acompanhamento das práticas de sustentabilidade. Dessa forma, o PLS desempenha papel essencial no aperfeiçoamento da gestão administrativa da instituição, promovendo uma cultura de responsabilidade ambiental e de eficiência no uso dos recursos públicos.

Já a Rede MPF Sustentável representa um espaço para debates e boas práticas entre todas as 33 unidades do MPF. Segundo Castells, as redes não apenas facilitam a comunicação e a colaboração entre diferentes áreas e partes interessadas, mas também são fundamentais para a integração de esforços e otimização de recursos[37]. Redes bem estruturadas possibilitam a implementação de práticas mais eficazes e a inovação contínua, resultando em um desempenho organizacional mais eficiente e adaptável.

Diante dos avanços expressivos do MPF com relação à sua gestão socioambiental nos últimos anos, tornou-se imperativo à instituição a elaboração de seu inventário de emissão de gases de efeito estufa. Destaca-se a urgência em adotar-se o projeto após proposta apresentada pelo CNMP, por meio da Recomendação nº 1102452, que dispõe sobre a implementação do "Programa Ministério Público Carbono Zero" e aprovação da Lei nº 15.042/24.

Nesse cenário, a proposta de inventário, que já estava no escopo estratégico da unidade de Assessoria de Sustentabilidade do MPF, ganhou mais força e encontra-se em andamento. Trata-se de adequar-se às exigências não apenas de normativos, mas de prestação de contas aos órgãos públicos e à sociedade de quanto está sendo emitido pela instituição e o que poderá adotar como política a fim de diminuir a emissão de gases nocivos ao meio ambiente e com isso mitigar os efeitos de tragédias climáticas.

37 CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2013.

O MPF, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, possui atribuições constitucionais que o vinculam diretamente à proteção dos direitos difusos e coletivos, à tutela do meio ambiente, da dignidade da pessoa humana e dos interesses individuais indisponíveis, como a vida e a saúde. A essas funções soma-se a responsabilidade de zelar por condições que assegurem a proteção da sustentabilidade em benefício das gerações presentes e futuras.

Nesse sentido, a elaboração e a publicação periódica de inventários de emissões pelo MPF, além de contribuírem para a redução do impacto ambiental das suas atividades, atuam como instrumentos de *accountability*, promovendo a transparência, o controle social e a responsabilidade institucional na adoção de práticas compatíveis com os compromissos climáticos nacionais e internacionais. Além disso, a implementação de um inventário de emissões de GEE no âmbito do MPF vai ao encontro do que é questionado e esperado pelo TCU no que refere ao tema da sustentabilidade ambiental, abordado pelo órgão de controle no levantamento iESGo[38].

CONCLUSÃO

Mitigar os efeitos adversos do aquecimento global exige a drástica redução das emissões de gases de efeito estufa. O inventário de emissões de GEE se mostra um instrumento técnico e estratégico fundamental para identificar e reduzir tais emissões, inclusive pelas instituições públicas, promovendo decisões baseadas em evidências, aderência a metas internacionais e melhoria na gestão ambiental. Além disso, a realização do inventário fornece insumos à organização para a tomada de decisão quanto à aquisição de créditos no mercado de carbono.

A análise evidenciou que diversos órgãos públicos federais já adotam essa prática, seja por elaboração própria ou via contratação especializada, reforçando sua institucionalização como prática de boa governança. A atuação desses entes reflete o fortalecimento da *accountability* vertical, horizontal e societal, fomentando um ambiente de maior transparência e engajamento com a agenda climática.

38 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Índice ESG (iESGo)**. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

No caso do Ministério Público Federal, a implementação do inventário alinha-se à sua missão constitucional de proteção aos direitos difusos e coletivos, e reafirma seu protagonismo na promoção da justiça ambiental. A experiência do MPF na agenda sustentável pode, assim, servir de referência para outras instituições públicas brasileiras comprometidas com a transição para uma economia de baixo carbono.

REFERÊNCIAS

ALVES, Laís Hilário; SARAMAGO, Guilherme; VALENTE, Lucia de Fátima; SOUSA, Angélica Silva de. Análise documental e sua contribuição no desenvolvimento da pesquisa científica. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 43, p. 51-63, 2021.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, jul. 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União*: seção 1*, Brasília, DF, ano 146, n. 250, p. 1, 30 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

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 altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Diário Oficial da União*: seção 1*, Brasília, DF, 12 dez. 2024, p. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15042-11-dezembro-2024-796690-publicacaooriginal-173745-pl.html>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2013.

CIMADON, Pedro; ZYNICH, Samanta; ALBANO, Filipe. Sistemática para Elaboração de Inventários de Gases de Efeito Estufa em um Instituto de Pesquisa. **Produto & Produção**, v. 26, n. 1, p. 1-20, 2025.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3986>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 594, de 8 de novembro de 2024**. Institui o Programa Justiça Carbono Zero e altera a Resolução CNJ nº 400/2021. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, n. 283, p. 2-8, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5845>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Inventário de Emissões 2022**. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/relatorios/gases_efeito_estufa.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

EVANS, Simon. **Analysis**: Which countries are historically responsible for climate change? Carbon Brief, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Aprendizados e boas práticas para o relato de emissões – casos selecionados dos membros do Programa Brasileiro GHG Protocol, ciclo 2024.** São Paulo: FGV EAESP, Centro de Estudos em Sustentabilidade, dez. 2024.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Contabilização, quantificação e publicação de inventários corporativos de emissões de gases de efeito estufa.** São Paulo: FGV EAESP, Centro de Estudos em Sustentabilidade, 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/f6ce0440-782f-4cb0-9055-4fd963e7d9ad>. Acesso em: 30 abr. 2025.

GHINI, Raquel. Como a mudança climática poderá afetar as doenças das hortaliças? In: **WORKSHOP EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA PRODUÇÃO DE HORTALIÇAS**, 2009, Brasília, DF: Embrapa Hortaliças, 2009. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/577343?locale=es>. Acesso em: 24 abr. 2025.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p.1469-1478, 2012.

MAES, Jéssica. 97% dos brasileiros percebem mudanças climáticas no dia a dia, aponta Datafolha. São Paulo: Folha de S. Paulo, Seção Ambiente, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/07/97-dos-brasileiros-percebem-mudancas-climaticas-no-dia-a-dia-aponta-datafolha.shtml>. Acesso em: 27 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Plano de Logística Sustentável do Ministério Público Federal:** 2024–2026. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/sustentabilidade-mpf/plano-de-logistica-sustentavel/docs/plano-de-logistica-sustentavel-mpf-2024-a-2026.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria PGR/MPF nº 290, de 9 de maio de 2023**. Dispõe sobre a Política de Sustentabilidade, o Plano de Logística Sustentável e a Rede MPF Sustentável no âmbito do Ministério Público Federal. Brasília, 2023.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Nações Unidas, 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 abr. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Mudança do Clima 2023:** Relatório Síntese. Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Sexto Relatório de Avaliação do IPCC. Brasília: Governo do Brasil; Pacto Global da ONU no Brasil, 2023.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Mudança do Clima 2021:** a Base Científica. Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Sexto Relatório de Avaliação do IPCC. Sumário para Formuladores de Políticas. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/IPCC_mudanca2.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability: an introduction. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (ed.). **Enforcing the rule of law:** social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 3-33, 2006.

PROTOCOLO DE QUIOTO. **Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. 1997. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Plano de Descarbonização do Superior Tribunal de Justiça**. Brasília: STJ, 2025. Disponível em: <https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/Plano-de-Descarbonizacao-STJ.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa 2023**. Brasília: STF, 2025. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/04/11132101/Relatorio-IGEE-alteracoes-1-1.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Índice ESG (iESGo)**. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Programa Carbono Neutro do TST é referência em sustentabilidade no Poder Judiciário.** Brasília, DF: TST, 2024. Disponível em: <https://tst.jus.br/-/programa-carbono-neutro-do-tst-%C3%A9-refer%C3%AAncia-em-sustentabilidade-no-poder-judici%C3%A1rio>. Acesso em: 25 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO; CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil). **Ato Conjunto nº 65/TST.CSJT.GP, de 16 de setembro de 2022**. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno administrativo [do] Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, n. 3560, p. 1-3, 16 set. 2022.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Risks Report 2024**. Geneva: World Economic Forum, 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

WORLD RESOURCES INSTITUTE; WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Protocolo de Gases com Efeito de Estufa:** Normas Corporativas de Transparência e Contabilização. Edição revista, 2004. Disponível em: <https://ghgprotocol.org/sites/default/files/standards/ghg_protocol_portuguese.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.

EM RESPOSTA AO RIO OPARÁ E AO POVO PANKARARU: DELINEANDO CAMINHOS POSSÍVEIS DE ATUAÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO

IN RESPONSE TO THE OPARÁ RIVER AND THE PANKARARU PEOPLE: OUTLINING POSSIBLE AVENUES FOR PUBLIC MINISTRY ACTION

Marina Leão
Mestranda em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável pela Universidade de Pernambuco. LLM em Direito e Economia pelo Indira Gandhi Institute of Development Research (Mumbai, India). Advogada pelos direitos da Natureza. Assessora Técnica de Políticas Públicas na Prefeitura do Recife. Co-coordenadora do Instituto de Pesquisa da MAPAS (IPEmapas). Filha da coautora.
E-mail: marina.araujo98@gmail.com

Tatiana Souza Leão Antunes
Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (1993). Graduada em Psicologia pela UniFafira (2024). Promotora de Justiça no Recife, junto à Vara de Família. Mãe da coautora.
E-mail: tatianamamacla@gmail.com

Recebido em: 28/05/2025 | Aprovado em: 01/08/2025

Resumo: O trabalho analisa as possibilidades de atuação integrada do Ministério Público na proteção ao meio ambiente e na defesa dos direitos dos povos indígenas, com base no caso do povo Pankararu e de sua luta pelo reconhecimento dos direitos do Rio Opará (São Francisco). A mobilização dos Pankararu evidencia como, na prática, as violações aos direitos dos povos indígenas e a degradação ambiental estão profundamente entrelaçadas, exigindo do Ministério Público uma atuação sensível, proativa e integrada. Com base na Constituição Federal, nas normativas do Conselho Nacional do Ministério Público e em experiências recentes do Ministério Público, o artigo propõe caminhos possíveis para a atuação ministerial que vão além da judicialização de ações e envolvem a incidência em políticas públicas, promoção do diálogo interinstitucional e a escuta ativa das comunidades envolvidas.

Palavras-chave: Ministério Público. Povos Indígenas. Políticas Públicas. Direitos da Natureza. Rio Opará.

Abstract: *This paper analyzes the possibilities for integrated action by the Public Ministry in the protection of the environment and the defense of Indigenous peoples' rights, using the case of the Pankararu people and their struggle for the recognition of the rights of the Opará River (São Francisco) as a starting point. The mobilization of the Pankararu people highlights how, in practice, violations of Indigenous rights and environmental degradation are deeply intertwined, demanding a sensitive, proactive, and integrated approach from the Public Ministry. Based on the 1988 Federal Constitution, the regulations of the National Council of the Public Ministry (CNMP), and recent experiences in the states of Acre and Pará, this article explores possible paths for prosecutorial action that go beyond the judicialization of cases and include the support in the development of effective public policies, the promotion of inter-institutional dialogue, and, above all, active and respectful listening to the communities involved.*

Keywords: *Public Ministry. Indigenous Peoples. Public Policies. Rights of Nature, Opará River.*

Sumário: Introdução. 1. O caso do povo Pankararu e do Rio Opará. 2. Competências do Ministério Público. 3. Caminhos para a atuação do Ministério Público no caso Pankararu.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate ambiental vem sendo crescentemente moldado pela narrativa das mudanças climáticas. Um dos principais aparatos conceituais que emergiram da moldura das mudanças climáticas foi o do Antropoceno.

Proposto inicialmente nos anos 2000 por Paul Crutzen e Eugene Stoermer[1], por meio de estudos em química atmosférica que analisavam as alterações na camada de ozônio, os autores sugeriram que as atividades humanas, sobretudo a emissão de poluentes, teriam provocado transformações significativas na composição da atmosfera. Essas transformações teriam sido tão intensas que teriam resultado na configuração de uma nova época geológica, o Antropoceno[2].

Com as discussões propostas pelo Antropoceno, veio o entendimento de que os diferentes sistemas do planeta, como a atmosfera, a biosfera, a hidrosfera e a litosfera, estão profundamente interconectados, operando em

1 CRUTZEN, Paul. J.; STOERMER, Eugene F. The "Anthropocene". **Global Change Newsletter**, v. 41, 17–18, 2000.

2 MALHI, Yadvinder. The concept of the Anthropocene**. Annual Review of Environment and Resources**, v. 42; p. 77-104, 2017.

conjunto dentro de limites, chamados de limites planetários, para manter condições relativamente estáveis que permitiram o florescimento da vida durante o Holoceno.

Dentro desse contexto, as mudanças climáticas seriam apenas um dos nove limites planetários[3]. Nesse sentido, o Antropoceno ampliou os debates acerca das mudanças climáticas e colocou no centro da questão ambiental a escala e a profundidade da interferência humana nos processos vitais do planeta[4].

Apesar de ter representado uma mudança de ponto de vista importante, novas contribuições críticas têm emergido dessa discussão, apontando como o conceito do Antropoceno, ao propor uma universalização abstrata do "humano" como responsável pelos impactos ambientais, acaba por apagar e invisibilizar outras dimensões igualmente fundamentais das crises atuais, como as múltiplas injustiças socioambientais que atravessam o planeta.

Diferentes autores têm buscado chamar atenção para as raízes históricas, coloniais[5], econômicas[6] e de silenciamento da agência de outros seres mais que humanos que permeiam essas crises[7]. Essas perspectivas convergem ao propor um deslocamento das respostas universalizantes do Antropoceno, focando na importância do cultivo de modos de existência atentos aos contextos locais e às redes de interdependência multiespécie.

Para esse entendimento, a proteção da Natureza está inseparavelmente vinculada à proteção dos modos de vida e saberes situados que sustentam relações de cuidado, reciprocidade e interdependência entre humanos e seres mais que humanos.

É nesse horizonte que os povos indígenas e seus projetos de resistência assumem papel central, em razão dos seus modos de vida e da maneira que estabelecem relações ancestrais com o mundo natural.

3 De acordo com o Stockholm Resilience Center, existem 9 limites planetários. Para mais informações, visitar: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.

4 MALHI, Yadvinder. *Op. cit*.

5 MALCOM, Ferdinand. **Une écologie décoloniale:** penser l'écologie depuis le monde caribéen. Paris: Le Seuil, 2019.

6 MOORE, Jason W. **Anthropocene or Capitalocene?:** Nature, History, and the Crisis of Capitalism. PM Press, 2016.

7 HARAWAY, Donna J. **Ficar com o problema:** fazer parentes no Chthuluceno. 1ª ed. N1edicoes.org, 2023.

Por outro lado, considerando que a narrativa hegemônica continua desassociando a luta pela proteção ambiental da luta pela garantia dos direitos dos povos indígenas, torna-se necessário reafirmar que essas agendas são dimensões interdependentes de um mesmo compromisso com a vida em sua pluralidade.

Nesse sentido, é fundamental que o debate contemporâneo mais amplo sobre as mudanças climáticas incorpore essas articulações, passando a reconhecer as múltiplas camadas socioambientais das crises atuais e a valorizar e fortalecer os saberes e práticas que historicamente resistem à lógica de separação entre seres humanos e Natureza.

É igualmente importante que a atuação de órgãos institucionais, como o Ministério Público (MP), amplie sua escuta e compromisso com essas experiências, reconhecendo-as como centrais na proteção da Natureza e na construção de respostas verdadeiramente transformadoras.

Com base no exposto, o presente artigo busca refletir sobre caminhos de atuação possíveis do MP na proteção ambiental de maneira articulada com a defesa dos direitos dos povos indígenas, diante da recente mobilização do povo Pankararu em defesa dos direitos do Rio Opará.

Esse caso evidencia o entrelaçamento das agendas na prática, oferecendo lições importantes sobre como a atuação institucional de órgãos como o MP pode apoiar os povos indígenas e comunidades tradicionais na construção de políticas públicas que respondam, de forma situada e efetiva, aos efeitos da crise socioambiental em seus territórios.

Para isso, o texto foi estruturado em três partes: na primeira, apresentamos e analisamos a iniciativa do povo Pankararu e sua carta pública; na segunda, discutimos as principais atribuições do MP com relação ao tema e a ampliação desse horizonte de atuação proporcionada pelas experiências recentes do MP do Acre e do Pará; na terceira, propomos caminhos possíveis para uma atuação institucional do MP pautada no apoio às lutas dos povos indígenas e na construção de políticas públicas alinhadas às suas cosmopercepções, conforme as particularidades do caso do povo Pankararu. Por fim, oferecemos considerações finais que buscam ampliar esse debate no âmbito do MP.

A elaboração deste artigo contou com a autorização da Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu[8], que foi gentil o suficiente para compartilhar a Carta Manifesto da Mobilização na íntegra e, também, suas considerações acerca do presente artigo. Agradecemos, agradecemos, agradecemos.

1. O CASO DO POVO PANKARARU E DO RIO OPARÁ (SÃO FRANCISCO)

Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu. Foto do autor (2025).

A região do semiárido brasileiro, nas localidades próximas ao Rio São Francisco, tem sido habitada continuamente por grupos humanos durante os últimos 7.000 anos[9]. O povo indígena Pankararu faz parte de uma das etnias que historicamente habitam às margens desse Rio, por eles chamado de Opará.

Como outros povos vizinhos, os Pankararu foram duramente impactados pela expansão do colonialismo português a partir do século XVI, sofrendo a perda de territórios, a imposição de violências sistemáticas e o apagamento de aspectos fundamentais de sua cultura, como a língua originária.

8 Para mais informações sobre a Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu, visitar: <https://www.instagram.com/escoladeancestralidadeviva/>.

9 FERNANDES, Arthur Macedo; AMORIN, João Marcellus. *Op cit*.

No século XX, diante da crescente mobilização pelo reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas, os Pankararu figuraram entre os primeiros povos do Nordeste a obterem o reconhecimento oficial de sua identidade étnica e a demarcação de parte de seu território tradicional. Esse marco, no entanto, não deu fim aos desafios territoriais enfrentados pela comunidade, cujas demandas por desintrusão e por respeito às suas formas de vida seguem em curso.

Apesar dessas rupturas históricas, os Pankararu mantiveram-se firmes em sua trajetória de resistência e reconstrução identitária, atravessando o vendaval de destruição que foi a invasão portuguesa sem abrir mão de sua ligação com o território.

Mesmo com toda opressão e violência, o povo Pankararu permaneceu no (e com o) território, que representa muito além do que uma delimitação física para esse povo, sendo considerado como um espaço de pertencimento nesse plano de existência, central à reprodução de seu modo de vida e à afirmação de sua identidade coletiva.

O território, mesmo diante das tentativas de simplificação do seu significado em meros documentos ou legalidades formais hegemônicas, continua sendo o alicerce da identidade coletiva desse grupo, permitindo a "reprodução desse modo de vida e dessa identidade, através de um espaço onde o pertencimento vai ser um fator chave na resistência dessas identidades"[10].

No dia 25 de abril de 2025, o povo Pankararu, por meio das lideranças da Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu[11] e com o apoio da organização Tecendo Florestas, reafirmou seu compromisso histórico com a defesa do território ao promover o primeiro "Encontro pelo Reconhecimento do Rio Opará como Sujeito de Direitos".

Com uma programação prevista para ocorrer em dois dias, foram convidados para participar do encontro representantes de base, parceiros e aliados, com o objetivo de "dar início a uma caminhada coletiva pelo reconhecimento do Rio Opará (São Francisco) como sujeitos de Direitos"[12].

10 FERNANDES, Arthur Macedo; AMORIN, João Marcellus. *Op cit*., p. 182.

11 É representada por Absiré e Maria da Saúde Pankararu, respectivos presidente e vice-presidenta da Escola.

12 ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. **Rio São Francisco, ser de direitos e seu reconhecimento jurídico**. [Aldeia Barriguda/Petrolândia], 30 abr. 2025. Instagram: @neybatalha.

O convite foi amplamente divulgado nas redes sociais, e, também, foram enviados convites presenciais, entregues em mãos para as autoridades locais, incluindo vereadores e prefeitos dos municípios de Petrolândia, Tacaratu e Jatobá. No convite publicado no perfil virtual de Ney Batalha, liderança Pankararu, liam-se as seguintes palavras:

> Com imensa honra e espírito de coletividade, compartilhamos o convite da Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu para um momento histórico de mobilização e afirmação de direitos: o Reconhecimento Jurídico do Rio Opará (Rio São Francisco) como Sujeito de Direitos. Essa iniciativa nasce de um levante antigo e da profunda relação entre o Povo Pankararu e o rio, e visa inscrever na legislação o que já é praticado no território: o Opará é um ser vivo, ancestral, sagrado — e precisa ser salvaguardado como tal.[13]

No primeiro dia de mobilização, as atividades se desenvolveram na sede da Escola de Ancestralidade Viva e foram organizadas em três grandes momentos:

- Palestra sobre os direitos da Natureza[14] e processos de institucionalização: voltada para delinear os caminhos jurídicos possíveis para o reconhecimento do Opará como sujeito de direitos, com base em experiências nacionais[15] e internacionais;
- Roda de conversa sobre a cosmopercepção Pankararu, biodiversidade, impactos socioambientais e contexto geopolítico: mesa que articulou uma leitura de cenário por meio dos conhecimentos tradicionais com análises socioambientais e políticas sobre o território;
- Dinâmica coletiva de sistematização das propostas: momento de escuta e construção coletiva, voltado à consolidação das contribuições e encaminhamentos do encontro, mediante participação ativa das lideranças e demais presentes.

13 NEYBATALHA. [Aldeia Barriguda/Petrolândia], 11 abr. 2025. Instagram: @neybatalha.

14 Os direitos da Natureza representam uma inflexão paradigmática no pensamento jurídico moderno, desafiando as bases antropocêntricas que historicamente estruturaram os sistemas legais ocidentais.

15 O Brasil possui quatro rios reconhecidos como sujeitos de direito: o Rio Komi Memen (RO), o Rio Mosquito (MG), o Rio Vermelho (GO) e o Rio Meia Ponte (GO).

Espaço da Escola onde foram realizadas as atividades do primeiro dia de mobilização. Foto do autor (2025).

Nesse primeiro dia, estiveram presentes as "lideranças do povo Pankararu, organizações de base e parceiras, representantes do governo, pesquisadores e membros da sociedade civil", que se reuniram para "escutar com respeito e atenção a voz de cada pessoa e de cada ser, porque, neste território, escutar os seres humanos é também escutar o Rio, suas nascentes, a terra, os encantados e os saberes ancestrais que nos guiam"[16]. Não foram registrados membros do Ministério Público entre os presentes[17]. Por meio dessa escuta, "ressoaram as histórias dos mais velhos e as memórias dos mais jovens sobre a profunda relação do povo Pankararu com o velho Opará"[18]. Essas histórias são as portas de entrada para a cosmovisão Pankararu:

> O rio é caminho, alimento, espírito, cura e parte inseparável da nossa existência. Sua voz corre junto com a nossa e com a de nossos ancestrais, desde sempre: "nossas mães cantam no Rio, nossos pais assobiam no Rio", como disse o Capitão Bira do Angico. Hoje, é o próprio Opará que nos chama a continuar esta canção viva de cuidado e resistência[19].

16 ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. *Op. cit*.

17 A Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu também informou que nenhum convite foi enviado diretamente para membros do Ministério Público.

18 ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. *Op. cit*.

19 ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. *Op. cit*.

O chamado urgente que o trecho acima faz menção está diretamente ligado às múltiplas formas de violação que impactam a existência do Rio e a dos povos que com ele convivem, nesse caso, o do povo Pankararu. Ao longo da Roda de conversa, foram feitas diversas menções aos impactos da construção da barragem, que alterou drasticamente o curso natural do rio e os ciclos de vida que dele dependem. Também foi bastante pontuado o domínio das margens do Rio por empreendimentos industriais e de piscicultura, que restringem o acesso da comunidade Pankararu ao rio, ao mesmo tempo que comprometem a manutenção das práticas culturais, rituais sagrados e dos modos de vida baseados na relação ancestral com as águas.

Outro aspecto que foi alvo de bastante preocupação nas discussões foi o da proliferação descontrolada de plantas aquáticas, causada pelo excesso de ração para peixes que vem sendo utilizado pelos negócios de piscicultura e agravado pela ausência de políticas públicas específicas para abordar as particularidades da questão. O excesso dessas plantas nas margens e a poluição crescente do Rio têm implicado uma série de dificuldades para a realização da pesca tradicional, atividade essencial não apenas para a alimentação, mas para o sustento material e espiritual das famílias.

Todos esses aspectos se somam, ainda, a uma ferida histórica ainda aberta: a não garantia plena dos direitos territoriais do povo Pankararu, que seguem com parte de seu território tradicional invadido, impedidos de acessar livremente as margens do rio. Como afirmaram as lideranças: a luta pela vida do Opará é, também, a luta pela reconexão com um território que nunca deveria ter sido violado[20].

No segundo dia, o grupo saiu da sede da Escola para as margens do Rio Opará, num ato de retomada simbólica que buscou reafirmar sua sacralidade e a urgência de sua proteção. O encerramento do Encontro foi marcado por um momento de profunda força simbólica e espiritual: a leitura da Carta Manifesto do Encontro pelo Reconhecimento do Rio Opará como Sujeito de Direitos[21].

20 ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. *Op. cit*.

21 A carta pode ser escutada na íntegra no perfil do Instagram da Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu (@escoladeancestralidadeviva).

Encerramento do evento às margens do Rio Opará. Foto do autor (2025).

Ecoada com firmeza pela voz de Carmem Pankararu, importante liderança feminina desse povo e atual Presidenta do Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Saúde Indígena, a Carta sintetizou as reivindicações, os compromissos firmados e os caminhos possíveis de continuação da luta tecidos ao longo dos dois dias de mobilização[22]. Entre eles, estão:

1. A defesa territorial do povo Pankararu, incluindo a proteção das terras indígenas contra invasões e a desintrusão das terras demarcadas;
2. A necessidade de continuidade do diálogo junto a "órgãos governamentais, com as entidades privadas envolvidas, com as lideranças do povo Pankararu, com a comunidade indígena de maneira geral, com outros povos tradicionais que compõem as demais veias do Rio Opará (Rio São Francisco) e com a sociedade civil como um todo";
3. A necessidade de enfrentar os desafios vivenciados nas próprias aldeias, como o descarte inadequado de resíduos sólidos, a distribuição desigual de água, a supressão da vegetação nativa, a apropriação indevida das nascentes e o manejo inadequado do solo, pelo fortalecimento das ações de base dentro do território, por meio de iniciativas que promovam "a disseminação

22 ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. *Op. cit*.

do conhecimento, o engajamento e o envolvimento direto da comunidade";

4. A importância das "práticas de autoeducação dentro da própria comunidade, com base no ensino ancestral, com vivências e aprendizado prático junto a todos: jovens, mais velhos, mulheres, homens, encantados e a Natureza";
5. A importância de recuperar e cuidar coletivamente do Rio e do território indígena, por meio dos direitos da Natureza, dos modos de vida Pankararu e, também, por políticas públicas sensíveis e respeitosas às especificidades do território;
6. A importância de uma gestão territorial assentada na escuta da terra e da água, dos saberes locais e nas necessidades ancestrais e atuais do povo Pankararu.

Tais proposições evidenciam que a luta pelo meio ambiente e pela garantia dos direitos dos povos indígenas não são agendas dissociadas, mas dimensões interdependentes de um mesmo compromisso ético, jurídico e político com a vida em sua pluralidade.

Nesse contexto, o Encontro dá um passo significativo na articulação entre resistência de modos de vida, saberes ancestrais, justiça climática e multiespécie, contribuindo para que novas epistemologias e práticas jurídicas ganhem visibilidade e legitimidade nos debates institucionais.

O caso em análise evidencia, ainda, como a efetivação concreta desses direitos passa pela formulação e implementação de políticas públicas específicas, sensíveis às realidades territoriais e culturais de cada povo.

Trazendo esses achados para o contexto do MP, emerge a necessidade de uma atuação mais holística, articulada e transversal entre os diferentes ramos do MP, especialmente entre o Ministério Público Federal (MPF) e os Ministérios Públicos Estaduais (MPEs), para lidar com temas que transbordam as competências jurisdicionais tradicionais e demandam abordagens inovadoras e situadas[23].

23 Sobretudo quando não foi registrada a presença de membros da instituição no evento do povo Pankararu.

Experiências recentes nos estados do Acre e do Pará têm contribuído para a ampliação dos horizontes institucionais do MP no que se refere à proteção ambiental e aos direitos dos povos indígenas.

Esses casos demonstram que, embora a defesa dos territórios tradicionalmente ocupados continue sendo uma atribuição prioritária do MPF, vem se delineando um campo emergente de atuação voltado à promoção e ao apoio à formulação de políticas públicas específicas aos contextos locais de cada povo indígena.

Nesse sentido, o tópico a seguir começa se debruçando sobre as competências tradicionais do MP, conforme estabelecidas na Constituição Federal de 1988, com o objetivo de compreender as bases jurídicas e institucionais que sustentam sua atuação na proteção de direitos coletivos e difusos.

Na sequência, serão examinados os principais caminhos abertos pelas experiências recentes do Acre e do Pará, para apenas então sugerir estratégias possíveis de atuação do Ministério Público no caso do povo Pankararu e no processo coletivo de reconhecimento do Rio Opará como sujeito de direitos, considerando que, até o momento, não houve envolvimento direto da instituição nesse caso.

2. COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. Competências do Ministério Público na defesa dos direitos dos povos indígenas e do meio ambiente

A atuação do Ministério Público na defesa dos povos indígenas e do meio ambiente encontra respaldo direto na Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente as atribuições do órgão.

Com relação à tutela do meio ambiente, o artigo 225 da Constituição consagra o direito de todas as pessoas a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O MP, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem papel fundamental na efetivação dessa cláusula ecológica constitucional.

Dessa forma, o artigo 129, inciso III, estabelece como função institucional do MP promover o ajuizamento de ação civil pública para a proteção do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Especificamente no que se refere aos povos indígenas, a Constituição Federal estabelece que o MP deverá atuar como importante agente na defesa da cidadania e na promoção dos direitos coletivos da sociedade, zelando ainda pelo efetivo respeito dos poderes públicos na administração pública dos direitos constitucionais. Ao atuar pela promoção da cidadania, o órgão ministerial tem um olhar de especial preocupação para os grupos historicamente marginalizados, entre eles, os povos indígenas (artigo 129, inciso V).

Ademais, o artigo 231 da CF reconhece os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, estabelecendo a competência do MPF na tarefa de defender judicialmente os direitos e interesses dos povos indígenas, sendo assunto de competência exclusiva da União legislar sobre populações indígenas. O artigo 232, por sua vez, garante que os indígenas, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo, com intervenção obrigatória do MP em todos os atos do processo.

No plano interno da instituição, a Resolução CNMP nº 230/2021 destaca a importância da atuação do MP junto a povos originários e comunidades tradicionais, reconhecendo a relação indissociável entre seus direitos culturais, territoriais e ambientais. O seminário promovido em 2023 pelo CNMP reafirmou esse compromisso, destacando que a defesa dos povos originários é uma das mais importantes missões do MP.

Entretanto, a experiência prática nos territórios evidencia uma série de especificidades que desafiam a atuação do MP, sobretudo no que se refere à delimitação de competências entre o MPF e os Ministérios Públicos Estaduais.

Em contextos em que a simples judicialização por meio de ações civis públicas não se mostra suficiente para garantir a efetividade dos direitos dos povos indígenas, surgem dúvidas e sobreposições quanto à legitimidade e ao alcance da atuação de cada ramo do MP.

A seguir, serão analisados casos concretos nos estados do Acre e do Pará, a fim de ilustrar essas tensões e oferecer subsídios para a compreensão das possibilidades e limites da atuação ministerial na defesa dos direitos indígenas.

2.2. Ampliando os horizontes de atuação do MP: as experiências do Acre e do Pará

Apesar de a Constituição estabelecer que o MPF é o principal responsável pela defesa dos povos indígenas, há uma abertura crescente para que os Ministérios Públicos Estaduais também atuem nesse campo, especialmente em temas como saúde, educação, segurança alimentar e proteção ambiental, que afetam diretamente os direitos fundamentais desses povos.

Alguns estados já vêm avançando de maneira significativa nesse sentido, com destaque para o Acre e o Pará. Esses estados abrigam uma das maiores concentrações de Terras Indígenas do país e, por isso, não é por acaso que estejam na vanguarda da atuação ministerial em defesa dos povos indígenas. São tão importantes que podem inspirar e orientar práticas em outros territórios do Brasil.

No Acre, a Nota Técnica nº 001/2024 do Ministério Público Estadual[24] esclarece que, para compreender adequadamente o campo de atuação do MP, é essencial distinguir dois conceitos muitas vezes usados de forma intercambiável, mas que possuem implicações distintas: *direitos dos indígenas* e *direitos dos povos indígenas*.

Os *direitos dos povos indígenas* envolvem aspectos coletivos, territoriais, culturais e espirituais, que, na prática, emergem do reconhecimento e da proteção das identidades étnicas, das línguas, dos modos de vida tradicionais, da relação com o território e das formas próprias de organização social e política.

Dessa forma, esses direitos se apresentam de natureza eminentemente coletiva e, por força do art. 231 da CF, devem ser defendidos pelo Ministério Público Federal.

24 BRASIL. Ministério Público do Estado do Acre. Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania. Nota Técnica 001/2024.

Por outro lado, os *direitos dos indígenas* dizem respeito aos direitos individuais e sociais dessas pessoas enquanto cidadãos brasileiros, como o acesso à saúde, à educação, à assistência social e à segurança alimentar, direitos que qualquer indivíduo indígena possui, independentemente de sua filiação a um povo ou de sua localização territorial.

É com base nesses conceitos que a Nota prevê a competência dos MPEs para atuar nos casos de defesa dos *direitos dos indígenas*, entendendo-os como "lutas provisórias por reconhecimento de direitos humanos em contextos locais".

O entendimento consolidado do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) segue a mesma direção, reconhecendo a legitimidade e a competência dos MPEs para atuar nos casos de defesa dos *direitos dos indígenas*.

De acordo com a Nota Técnica nº 001/2024 do MP do Acre, essa competência recai nos MPEs pelo fato de se abordar temas fundamentais como cidadania, autonomia individual, acesso a serviços públicos essenciais e fiscalização de políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

A Nota caracteriza esses casos de *direitos dos indígenas* como "lutas provisórias por reconhecimento de direitos humanos em contextos locais".

Sendo assim, a atuação do MPE passa a envolver a defesa e fiscalização da implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, como as de saúde, educação, acesso à água potável, transporte escolar, trabalho digno e proteção social, entre outras previstas na Resolução CNMP nº 230/2021.

De acordo com o artigo 7º dessa Resolução, o acompanhamento, implementação, elaboração e monitoramento dessas políticas públicas devem ser realizados pelo MP em todas as esferas federativas.

Embora a instituição não detenha competência para elaborar políticas públicas, ela pode e deve atuar para garantir sua construção participativa, seja por vias extrajudiciais, seja pela judicialização, conforme autoriza o artigo 6º da mesma Resolução.

É importante destacar que essa atuação deve estar orientada pela promoção de direitos, especialmente porque, no caso dos povos indígenas,

o acesso aos bens necessários para uma vida digna ainda é marcado por desigualdades históricas e estruturais.

O acesso material e imaterial a esses direitos depende de um processo de reparação ativa das injustiças que impedem ou dificultam esse acesso, exigindo do MP uma atuação comprometida com a equidade e a justiça social[25].

Um exemplo concreto dessa atuação é o projeto estratégico TXAI, atualmente em execução pelo MP do Estado do Acre[26]. O projeto envolve diversas Promotorias de Justiça do Estado e visa ao acompanhamento, promoção, defesa e garantia dos direitos indígenas em âmbito estadual.

No Pará, a Nota Técnica nº 001/2025[27] amplia ainda mais esse horizonte ao reforçar o papel do MP na incidência sobre políticas públicas, especialmente no contexto da justiça climática e da defesa dos territórios tradicionais.

O documento destaca que o MP deve utilizar todos os instrumentos jurídicos e institucionais disponíveis para acompanhar, promover e exigir políticas públicas que assegurem o direito à terra, à produção agroecológica, à segurança alimentar e à adaptação climática dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

> É nesse contexto da vulnerabilidade da agricultura familiar e da necessidade de garantir a segurança alimentar da população, que se insere o papel do Ministério Público, no dever de atuar na promoção da justiça climática em defesa da agricultura familiar e apoio à transição agroecológica e acesso à terra, utilizando as ferramentas jurídicas disponíveis.

A Nota reafirma a centralidade do MP como agente articulador entre Estado e sociedade, atuando de forma propositiva e vigilante na formulação e implementação de políticas públicas territorializadas, que respeitem as especificidades bioculturais de cada povo.

25 BRASIL. Ministério Público do Estado do Acre. *Op cit*.

26 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. MPAC lança projeto TXAI e cria grupo de trabalho em defesa dos povos indígenas. **Agência de notícias do MPAC**, 11 nov. 2022.

27 BRASIL. Ministério Público do Estado do Pará. Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos. Nota Técnica 001/2025.

Nesse sentido, o documento orienta os membros do MPPA a considerar em sua atuação não apenas a legalidade das políticas, mas também sua efetividade, adequação sociocultural e impacto climático.

O exame desses dois casos mostra que a atuação do MP pode, e deve, ir além da judicialização de conflitos, contribuindo para a formulação e fiscalização de políticas públicas mais justas, que respeitem os modos de vida e a autonomia dos povos indígenas.

3. CAMINHOS PARA A ATUAÇÃO DO MP NO CASO DO RIO OPARÁ E DO POVO PANKARARU

"Um dos primeiros passos para a atuação do Ministério Público é a escuta"[28].

"O Rio tem direito de viver. E nós temos o direito de viver com ele"[29].

Uma vez estabelecido o dever funcional de atuação do MP e as respectivas competências para cada instância do órgão, tanto no âmbito da proteção do meio ambiente quanto na defesa dos direitos dos povos indígenas, é importante retomar, mais uma vez, que essas não são esferas separadas de atuação, mas dimensões indissociáveis de uma mesma luta. Como já mencionado anteriormente, os direitos territoriais indígenas, os modos de vida tradicionais e a preservação ambiental estão profundamente entrelaçados. Essa interdependência se revela de forma contundente no caso do povo Pankararu.

Nesse sentido, a escuta atenta das reivindicações desse povo permite identificar demandas concretas que apontam caminhos possíveis para a atuação do MP no caso em questão, cuja ausência de envolvimento até o momento contrasta com suas atribuições constitucionais e normativas, analisadas no tópico anterior.

Com o objetivo de fomentar essa atuação, a Tabela 1, a seguir, sistematiza essas reivindicações, delineando possibilidades de atuação por parte do MP nesse caso, em consonância com as experiências institucionais

28 PORTAL DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Seminário "Resolução nº 230** - Atuação do Ministério Público junto aos Povos Originários e Comunidades Tradicionais". Brasília, 03 de out. 2023.

29 ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. *Op. cit*.

já em curso, como o projeto estratégico TXAI e as orientações contidas nas Notas Técnicas nº 001/2024 do MPAC e nº 001/2025 do MPPA.

Tabela 1: Reivindicações do povo Pankararu e possibilidades de atuação do Ministério Público

Reivindicações do povo Pankararu mapeadas na análise do caso	**Caminhos possíveis de atuação do MP**
1. Defesa territorial do povo Pankararu, incluindo a proteção das terras indígenas contra invasões e a desintrusão das terras demarcadas;	- Atuação judicial para garantir a proteção dos direitos territoriais, ajuizamento de ações civis públicas e medidas cautelares para coibir invasões; - Fiscalização ambiental e fundiária; - Promoção da desintrusão de áreas ocupadas irregularmente; - Diálogo com órgãos federais e estaduais para assegurar a demarcação e proteção contínua dos territórios indígenas.
2. Continuidade do diálogo com órgãos governamentais, entidades privadas, lideranças indígenas, outros povos tradicionais e a sociedade civil;	- Promoção de audiências públicas e escutas territoriais participativas; - Atuação como articulador entre diferentes esferas do poder público; - Monitoramento permanente das políticas públicas implementadas.
3. Enfrentamento de desafios ambientais locais (resíduos, água, nascentes, solo);	- Fiscalização das políticas públicas ambientais e de saneamento no território; - Ações civis públicas para garantir acesso equitativo à água e à preservação ambiental; - Fomento de políticas públicas sensíveis ao território; - Promoção de transição agroecológica e justiça climática, conforme NT MPPA nº 001/2025.
4. Valorização das práticas de autoeducação baseadas no ensino ancestral;	- Atuação junto a Secretarias e Conselhos de Educação para assegurar a inclusão de saberes locais e ancestrais nas unidades de educação do território; - Apoio na construção de projetos pedagógicos comunitários com base nos saberes tradicionais e na construção de propostas de educação indígena territorializada.

5. Cuidado coletivo do rio e do território indígena com base nos direitos da Natureza e em políticas públicas sensíveis ao território;	- Apoio na construção de políticas públicas baseadas na escuta ativa e da cosmovisão indígena; - Estudos internos sobre a possibilidade de atuação do MP com base nos direitos da Natureza.
6. Gestão territorial baseada na escuta da terra, da água e dos saberes locais.	- Fiscalização e apoio na construção de planos de gestão territorial indígena (ex: PGTAs); - Promoção de oficinas e formações com a comunidade e agentes públicos sobre temas relevantes.

Elaborada pelos Autores

Diante da complexidade e abrangência das demandas do povo Pankararu, é recomendável que o MPE crie um projeto estratégico próprio voltado à atuação junto aos povos indígenas, inspirado em iniciativas como o Projeto TXAI, do MP do Acre.

Um projeto dessa natureza permite estruturar uma atuação integrada, transversal e territorializada, favorecendo o diálogo contínuo com os povos e comunidades tradicionais, a articulação interinstitucional e o fortalecimento de políticas públicas específicas e sensíveis às realidades locais.

O caso Pankararu evidencia, de forma concreta, como as violações aos direitos dos indígenas e dos povos indígenas também configuram violações ambientais e, ao mesmo tempo, como a degradação ambiental ameaça diretamente a existência desses povos e de seus modos de vida.

Sendo assim, a atuação do MP deve buscar garantir não apenas os direitos formais reconhecidos constitucionalmente, mas também assegurar que esses direitos se realizem na prática, por meio da incidência em políticas públicas e da defesa do território enquanto espaço de vida, cultura e ancestralidade.

Dessa perspectiva, o caso oferece importantes lições sobre os limites e as possibilidades da atuação ministerial em contextos de injustiça multiespécie e desigualdade territorial.

CONCLUSÕES

O aprofundamento da crise climática e ambiental demanda do MP uma visão ampliada de suas atribuições constitucionais. Essa crise, longe de se restringir a fenômenos naturais, revela sua face mais aguda nas violações sistemáticas aos direitos dos povos indígenas, das comunidades tradicionais e da Natureza.

O caso do Rio Opará e do povo Pankararu, aqui analisado, evidencia de forma concreta essa interdependência. Nele, as violações aos direitos territoriais indígenas não apenas configuram agressões ambientais, mas também demonstram como a degradação ecológica ameaça diretamente modos de vida ancestrais.

Trata-se, portanto, de um caso de extrema relevância, cujas lições ultrapassam os limites do território em questão e podem orientar a atuação do MP em diversas outras situações marcadas por injustiças ambientais e ameaças a modos de vida e existência tradicionais.

Diante disso, é imprescindível que o MP vá além da garantia formal de direitos. Seu dever funcional, já delineado pela Constituição Federal e por outras normativas relevantes, exige uma atuação concreta na defesa dos territórios como espaços de vida, cultura e ancestralidade.

Isso passa pela incidência nas políticas públicas, pela promoção do diálogo interinstitucional, pelo uso de instrumentos como a ação civil pública e, sobretudo, pela escuta ativa e respeitosa das comunidades envolvidas.

Como afirmou a procuradora do trabalho Luísa Anabuki, a escuta deve ser o primeiro passo para uma atuação comprometida do MP[30]. Este artigo é fruto de um exercício de escuta ao chamado do Rio Opará e do povo Pankararu, como forma de retribuição a toda história de luta e força que essas entidades, humanas e mais que humanas, vêm sustentando em defesa da vida, do território e dos saberes ancestrais. Espera-se que, com ele, possam fluir novas alianças.

30 PORTAL DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Op. cit*.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 230/2021 comentada**: a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2022/resolucao_230_comentada.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Ministério Público Do Estado Do Acre. Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania. **Nota Técnica 001/2024**. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/Nota_Tecnica_-_VERSAO_FINAL_-_Nota_Tecnica_-_VERSAO_FINAL.pdf>. Acesso: 28 maio 2025.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Pará. Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos. **Nota Técnica 001/2025**. Disponível em: <https://www.mppa.mp.br/data/files/96/27/68/5F/9600591004780E49180808FF/NT_Clima_12.02.2025_ULTIMOassinado_assinado_compressed.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL DE FATO. **No Sertão pernambucano, povo Pankararu pede que o rio São Francisco seja considerado sujeito de direitos**. Recife, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/04/25/no-sertao-pernambucano-povo-pankararu-pede-que-o-rio-sao-francisco-seja-considerado-sujeito-de-direitos/>. Acesso em: 28 maio 2025.

CRUTZEN, Paul. J.; STOERMER, Eugene F. The "Anthropocene". **Global Change Newsletter**, v. 41, 17–18, 2000.

DE LA CADENA, Marisol. 2015. **Uncommoning Nature**. E-flux, issue #65, 2015. Disponível em: <https://www.e-flux.com/journal/65/336365/uncommoning-nature/>. Acesso em: 28 maio 2025.

ESCOLA DE ANCESTRALIDADE VIVA DA NAÇÃO PANKARARU. **Rio São Francisco, ser de direitos e seu reconhecimento jurídico**. Aldeia Barriguda, 30 abr. 2025. Instagram: @escoladeancestralidadeviva. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DJFi1tVRXcB/>. Acesso em: 28 maio 2025.

FERNANDES, Arthur Macedo; AMORIN, João Marcellus. TERRITÓRIOS EM REDES OCULTAS: identidades e ramificações Pankararu em Pernambuco e São Paulo. **Campo-Território**: revista de geografia agrária, Edição especial, v. 15, n. 39, p. 180-196, 2020. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/download/60334/31773/263444>. Acesso em: 28 maio 2025.

HARAWAY, Donna J. **Ficar com o problema:** fazer parentes no Chthuluceno. 1ª ed. N1edicoes.org, 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA DA MAPAS (IPEMAPAS). O Instituto de Pesquisa da MAPAS (IPEmapas) fomenta, fortalece e dá visibilidade às pesquisas acadêmicas sobre Direitos da Natureza e justiça socioambiental e multiespécie, construindo um espaço vivo de produção e disseminação do conhecimento. Disponível em: <https://mapas.org.br/ipemapas/>. Acesso em: 28 maio 2025.

MALCOM, Ferdinand. **Une écologie décoloniale:** penser l'écologie depuis le monde caribéen. Paris: Le Seuil, 2019.

MALHI, Yadvinder. The concept of the Anthropocene. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 42; p. 77-104, 2017. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-environ-102016-060854>. Acesso em: 28 maio 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. MPAC lança projeto TXAI e cria grupo de trabalho em defesa dos povos indígenas. **Agência de notícias do MPAC**, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/mpac-lanca-projeto-txai-e-cria-grupo-de-trabalho-em-defesa-dos-povos-indigenas/>. Acesso em: 28 maio 2025.

MOORE, Jason W. **Anthropocene or Capitalocene?:** Nature, History, and the Crisis of Capitalism. PM Press, 2016.

NEYBATALHA. Com imensa honra e espírito de coletividade, compartilhamos o convite da Escola de Ancestralidade Viva da Nação Pankararu para um momento histórico de mobilização e afirmação de direitos: o Reconhecimento Jurídico do Rio Opará (Rio São Francisco) como Sujeito de Direitos. Aldeia Barriguda, 11 abr. 2025. Instagram: @neybatalha. Disponível

em: <https://www.instagram.com/p/DIU3bArsgs2/>. Acesso em: 28 maio 2025.

PORTAL DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Seminário "Resolução nº 230 - Atuação do Ministério Público junto aos Povos Originários e Comunidades Tradicionais"**. Brasília, 03 de out. 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16952-uma-das-mais-importantes-atuacoes-do-mp-e-adefesa-dos-povos-originarios-e-das-comunidades-tradicionais-diz-o-conselheiro-rinaldo-reis-em-evento-docnmp>. Acesso em: 21 maio 2025.

STOCKHOLM RESILIENCE CENTER. **Planetary Boundaries**. Disponível em: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>. Acesso em: 28 maio 2025.

TSING, Anna L. **O cogumelo no fim do mundo - sobre as possibilidades de vida nas ruínas do capitalismo**. São Paulo: N-1 Edições, 2022.

UNITED NATIONS. **Harmony with Nature**. Vanessa Hasson. Disponível em: <http://harmonywithnatureun.org/profile/5W7WbwgAHM77pGU0gcM-gyPZslR856Xf+3n++aUTWV!AvqLsKDdcuoCUIDt1pD7l4GQzXZE+wM7SX-7Z8G5GRJ8A==>. Acesso em: 28 maio 2025.

O SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO HUMANO: RACISMO AMBIENTAL E A LUTA POR JUSTIÇA CLIMÁTICA NA CAPITAL DA COP-30

BASIC SANITATION AS A HUMAN RIGHT: ENVIRONMENTAL RACISM AND THE FIGHT FOR CLIMATE JUSTICE IN THE CAPITAL OF COP-30

Alisson da Costa Soares
Bacharel em Direito pelo Centro Universitário da Amazônia (UNIESAMAZ). Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Sexualidade vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (DIRSEX/UFBA). Advogado associado ao escritório de advocacia Diogo Pereira Advogados.
E-mail: profissional.alissonsoares@gmail.com

Maria José Vieira de Carvalho Cunha
Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-graduada em Direito Público pela Damásio Educacional. Promotora de Justiça do Ministério Público do Pará. Coordenadora do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do MPPA. Integrante do Fórum Estadual de Combate aos Agrotóxicos. Conselheira do Fundo Estadual de Direitos Difusos e Coletivos.
E-mail: mvieiradecarvalhocunha@gmail.com

Recebido em: 31/05/2025 | Aprovado em: 27/07/2025

Resumo: Estudos brasileiros sobre justiça ambiental apontam que desigualdades estruturais afetam desproporcionalmente grupos racializados, limitando acesso a direitos básicos. Diante da contradição entre discursos climáticos globais e realidade local, esta pesquisa analisa a interseção entre saneamento, racismo ambiental e justiça climática em Belém, sede da COP-30. Metodologicamente, articula revisão bibliográfica com análise documental pelo método dedutivo-normativo. Conclui-se que a universalização do saneamento exige o reconhecimento do racismo ambiental como núcleo de políticas afirmativas, a necessidade de investimento em infraestrutura inclusiva com participação comunitária e alinhamento das ações às agendas globais de desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Racismo Ambiental; Saneamento Básico; Justiça Climática; COP-30.

***Abstract**: Brazilian studies on environmental justice highlight structural inequalities that disproportionately affect racialized groups, restricting access to basic rights. Confronting the contradiction between global climate discourse and local realities, this research examines the intersection of sanitation, environmental racismo, and climate justice in Belém – host city of COP-30. Methodologically, it integrates bibliographic review with documentar analysis through a deductive-normative method. It is concluded that universalizing sanitation requires: (a) recognizing environmental racismo as the core of affirmative policies; (b) investing in inclusive infrastructure with Community participation; and (c) aligning actions with global sustainable development goals.*

***Keywords**: Human Rights; Environmental Racism; Basic Sanitation; Climate Justice; COP-30.*

Sumário: Introdução. 1. A evolução da proteção ao desenvolvimento sustentável e a COP-30. 2. O surgimento da luta por justiça ambiental. 2.1. O racismo ambiental. 3. O saneamento básico na capital da COP-30. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Em 2025, o Brasil sediará a 30ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-30), em Belém, capital do Pará. O evento coloca o país em destaque no debate climático global, reforçando discursos sobre justiça ambiental e o combate ao racismo ambiental. No entanto, contrastando com essa narrativa, o Estado enfrenta graves deficiências em saneamento básico, evidenciando uma realidade de desigualdade estrutural. Conforme dados divulgados pelo *G1 Pará* e TV *Liberal – Belém* (2024)[1], apenas 19,9% da população paraense têm acesso a esgotamento sanitário, enquanto na capital, sede da COP-30, esse índice chega a pouco mais de 59% – ainda assim insuficiente para garantir dignidade e saúde pública.

A precariedade do saneamento contribui diretamente para a proliferação de doenças de veiculação hídrica, como dengue, esquistossomose e leptospirose, além de agravar a degradação ambiental, já que os esgotos não tratados são lançados em rios e mares, contaminando ecossistemas e afetando comunidades tradicionais (G1 *Pará*, 2024). Essa

1 Notícia veiculada no sítio eletrônico do jornal G1 *Pará* – Belém, em 20 de março de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/03/20/no-para-estado-da-cop-30-91percent-da-populacao-nao-tem-coleta-de-esgoto-diz-levantamento.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2025.

situação expõe uma contradição: enquanto o Brasil se posiciona como líder na agenda climática, parte significativa de sua população ainda carece de direitos básicos, como acesso à água tratada e coleta de esgoto.

Diante desse cenário, este trabalho busca analisar se os déficits estruturais no saneamento básico de Belém atingem a população de forma homogênea ou se refletem padrões de racismo ambiental – conceito que denuncia como grupos marginalizados, especialmente populações negras, indígenas e periféricas, são desproporcionalmente afetados por danos ambientais e exclusão de políticas públicas. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: como o racismo ambiental contribui para a precarização do acesso ao saneamento básico em comunidades marginalizadas da capital que sediará a COP-30?

Partindo da abordagem qualitativa e do método dedutivo-normativo, por meio de revisão bibliográfica, a pesquisa pautou-se em investigar a relação entre racismo ambiental e a desigualdade no acesso ao saneamento em Belém, avaliando seus impactos sociais e ambientais. Além disso, o estudo dialoga com as metas climáticas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, em especial o ODS 6 (água potável e saneamento), e com os compromissos previstos para a COP-30. Acredita-se que a falta de investimentos em infraestrutura sanitária não é aleatória, mas está vinculada a dinâmicas históricas de exclusão territorial, que perpetuam vulnerabilidades em comunidades periféricas.

1. A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A COP-30

A partir da década de 90, a Organização das Nações Unidas (ONU) proporcionou várias facetas do desenvolvimento, diferenciando-se em cinco principais, quer sejam: paz, desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental, justiça social e democracia (CAMPELO; LIMA, 2018, pp. 331-356). Posteriormente, foram elaborados os oito objetivos do milênio (ODM), pela Cúpula do Milênio das Nações Unidas, nos anos 2000. Os objetivos demarcados foram planejados para que fossem alcançados no período de 1990 a 2015. Entretanto, ante a necessária expansão dos ODM, a ONU elaborou o documento "Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030

para o Desenvolvimento Sustentável", em que foram determinados 17 objetivos e 169 metas.

Por conseguinte, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituíram "(...) aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades". Dito de outra forma, foram elaboradas atentando-se ao caráter intergeracional do direito ambiental para o desenvolvimento sustentável. Conforme ensina O' de Almeida e Soares (2022), a Agenda 20230 demarcou o interesse internacional de desenvolver as nações de forma a respeitar a sustentabilidade, o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico.

Nesse mesmo sentido, diversos instrumentos do âmbito interamericano referem-se à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável. A título exemplificativo, há o Parecer Consultivo OC-23 (CiDH, 2017), responsável por representar um marco fundamental na consolidação da relação intrínseca entre proteção ambiental, direitos humanos e justiça climática no Sistema Interamericano. Para a OC-23 (CiDH, 2017), os direitos humanos possuem uma relação de interdependência e indivisibilidade com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, uma vez sendo vulneráveis à degradação ambiental. Na forma que se expõe:

> Além disso, ao adotar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu que o alcance dos direitos humanos de todas as pessoas depende da consecução das três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, social e ambiental. No mesmo sentido, vários instrumentos do âmbito interamericano se referiram à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, tais como a Carta Democrática Interamericana a qual prevê que "[o]exercício da democracia facilita a preservação e a manipulação adequada do meio ambiente", pelo qual "é essencial que os Estados do Hemisfério implementem políticas e estratégias de proteção do meio ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para conseguir um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações".

Além disso, é necessário reconhecer a importância da Rio 92 como um marco fundamental para o debate ambiental no mundo. Na Conferência do

Rio, 179 países reafirmaram o compromisso com a Declaração de Estocolmo de 1972, destacando especialmente três princípios fundamentais: a garantia do acesso das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado; a proteção ambiental como princípio norteador de todo processo de desenvolvimento; e a erradicação da pobreza e redução das desigualdades dos padrões de vida em escala mundial (COSTA, 2024). No ano de 1992, também na estratégia de governança entre os signatários da convenção sobre mudanças climáticas, a ONU estabeleceu a chamada *Conference of the Parties* (COP)[2].

A COP, portanto, passou a ocorrer anualmente, envolvendo delegados dos países (com poder de voto) e observadores, como representantes de ONGs, instituições de ensino e pesquisa e jornalistas. Como parte da dinâmica de cada conferência, ocorre a reunião do Segmento Ministerial, com a participação dos ministros de meio ambiente dos países signatários; o Fórum Global, envolvendo organizações acadêmicas e ambientalistas; e exposições de países e ONGs sobre temas relacionados (COSTA, 2024). A primeira COP ocorreu em Berlim, no ano de 1995, e, no ano de 2025, a capital do Estado do Pará, Belém, prepara-se para receber a 30ª Conferência das Partes.

2. O SURGIMENTO DA LUTA POR JUSTIÇA AMBIENTAL

A *justiça ambiental* refere-se aos princípios que garantem que nenhum grupo social – seja étnico, racial ou de classe – seja sobrecarregado de forma desigual pelos impactos ambientais negativos gerados por atividades econômicas, políticas públicas ou pela falta delas em nível federal, estadual ou municipal (HERCULANO, 2008). Por outro lado, a autora também sustenta que a *injustiça ambiental* é o processo pelo qual sociedades desiguais concentram os maiores danos ambientais do desenvolvimento em grupos mais vulneráveis, como trabalhadores, populações de baixa renda, minorias raciais e comunidades marginalizadas. Nesse sentido, Herculano apud Robert Bullard (2008; 1993) destaca que:

> A busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à

2 Conferência das Partes - tradução dos autores.

> elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas.

Assim como o conceito de *racismo ambiental* emergiu da mobilização dos movimentos sociais nos Estados Unidos, a *justiça ambiental* também tem suas raízes nesse contexto. Foi nesse cenário que comunidades pobres e grupos racialmente discriminados passaram a denunciar sua exposição desproporcional a riscos ambientais, como lixos tóxicos, resíduos radioativos e poluição industrial (HERCULANO, 2008). Dessa forma, o movimento passou a ter maior proporção a partir da década de 70, quando moradores de um conjunto habitacional de classe média baixa descobriram que suas casas haviam sido construídas sobre um antigo canal aterrado com resíduos industriais e bélicos altamente tóxicos (HERCULANO, 2008 apud LEVINE, 1979; LEVINE, 1982; GIBBS, 1998).

Na década de 80, um relatório oficial do *General Accounting Office* (GAO) analisou a região 4 da *Environmental Protection Agency* (EPA) – que abrange os Estados do Alabama, Flórida, Geórgia, Kentucky, Mississipi, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Tennessee – e constatou que, dos quatro maiores aterros de rejeitos perigosos da região, três estavam em comunidades afro-americanas, embora os negros representassem apenas 20% da população local (HERCULANO, 2008). Dessas experiências e de outras ocorridas no território estadunidense, as comunidades afetadas passaram a se organizar em coalizões nacionais que culminaram na criação do *Clearinghouse for Hazardous Waste* (CHHW), *Center for Health, Environment and Justice* (CHEJ) e o *Citizens Against Nuclear Trash* (CANT). Herculano (2008) demonstra que, no meio acadêmico norte-americano, na área da sociologia ambiental, diversos programas de pós-graduação e centros de estudos foram criados para investigar esse fenômeno, demonstrando a emergência do tema.

No cenário brasileiro, Herculano (2008) demonstra como a justiça ambiental ganhou contornos próprios, adaptando-se a uma realidade

marcada por profundas desigualdades socioeconômicas. A autora destaca a criação da *Rede Brasileira de Justiça Ambiental* (RBJA) no ano de 2001, fruto de um colóquio internacional que reuniu acadêmicos, ativistas e movimentos sociais, momento que marcou o início dos debates com mais afinco no território nacional. De acordo com Herculano (2008), a RBJA surgiu como uma plataforma para denunciar casos como a expulsão de comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhos, indígenas) por grandes empreendimentos, a contaminação de territórios por agrotóxicos e a precariedade do saneamento básico em periferias urbanas. Em sua *Declaração de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental* (BRASIL, 2001)[3], a RBJA determinou *justiça ambiental* como o conjunto de princípios e práticas que

> a) asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
>
> b) asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
>
> c) asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhe dizem respeito;
>
> d) favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.

Além disso, para a RBJA, a *justiça ambiental* transcende a barreira jurídica, tratando-se de um campo de reflexão, útil para a mobilização e para servir de bandeira de luta de diversos sujeitos e entidades, como sindicatos, associações de moradores, grupos de afetados por diversos riscos (RBJA,

3 BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA)**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/educacao-ambiental/pol%C3%ADtica-nacional-de-educa%C3%A7%C3%A3o-ambiental/documentos-referenciais/item/8077-manifesto-de-lan%C3%A7amento-da-rede-brasileira-de-justi%C3%A7a-ambiental.html>. Acesso em: 31 maio 2025.

2001). Dessa forma, a *justiça ambiental* se apresenta como um movimento essencial para combater desigualdades socioambientais, garantindo que grupos vulneráveis não sejam desproporcionalmente afetados por danos ecológicos, tanto nos EUA quanto no Brasil, sua luta se consolida na mobilização social, na pesquisa acadêmica e na defesa de políticas públicas mais justas e inclusivas, reforçando a necessidade de equidade no acesso a um ambiente saudável e sustentável.

2.1. O racismo ambiental

A princípio, insta salientar a preocupação Kantiana para com a proteção da dignidade da pessoa humana, buscando evitar que a figura humana fosse reduzida e/ou objetificada, quando afirma que o ser humano é um fim em si mesmo, não devendo ser tratado como um mero objeto ou reduzido a um sistema funcional (STEINMETZ, 2014, p. 115). Não se diferindo do exposto, a dignidade da pessoa humana ora aglutinada pela Carta Magna brasileira como princípio se ramifica nos direitos fundamentais em sua grande parte. Nesse cenário, o direito à dignidade humana pressupõe todo o sistema de direitos fundamentais (SILVA, 2005, p. 198), vejamos

> De nada adiantaria a Constituição assegurar outros direitos fundamentais, como a igualdade, a intimidade, a liberdade, o bem estar, se não erigisse a vida humana num desses direitos. No conteúdo de seu conceito se envolvem o direito a dignidade da pessoa humana, o direito a privacidade, o direito a integridade físico-corporal, o direito a integridade moral e, especialmente, o direito a existência.

Em movimento contrário à defesa da dignidade da pessoa humana, o surgimento da política eugenista pôs em xeque a proteção de grupos minoritários. Neste diapasão, essa política se relaciona intrinsecamente com as teorias racistas, as quais foram reinterpretadas por meio dos estudos das ciências biológicas no século XIX (BOBBIO, 2016, pp. 1060-1061). O autor ensina que, com o advento da contemporaneidade, as teorias biológicas tiveram forte influência no corpo social, a ponto de se acreditar que esta poderia ser considera um organismo biológico, no qual as características culturais dos seres humanos estariam pré-determinadas na biologia das raças.

> Este conceito materialista se desenvolve no século XIX, tanto com a teria da hereditariedade dos biólogos raciais, como com a livre interpretação do pensamento de Darwin: a seleção natural, que permite a sobrevivência a quem se adapta ao ambiente, se transforma em sobrevivência da raça favorecida por fatores hereditários. Estas teorias científicas dão origem a práticas que depois serão utilizadas pela política racista: a eugenia (ou higiene racial) que há de servir para combater a degeneração racial e para melhorar a qualidade da raça, para a tornar mais pura. No racismo, o perigo da mistura das raças torna-se uma obsessão. (BOBBIO, 2016, pp. 1060-1061).

Da leitura, depreende-se que a política eugenista visa hierarquizar características genéticas humanas, realizando a categorização de raça, sob a perspectiva de uma régua moral oriunda de sujeitos que são posicionados socialmente como representativos da zona do ser (homem, branco, cis/hétero, cristão, proprietário e sem deficiências físicas e/ou motoras), enquanto todos os sujeitos não enquadrados nessa zona são representativos da zona do não ser, ou seja, do não humano (PIRES, 2018, p. 66). É evidente, portanto, que a política eugenista pode ser considerada um projeto político e racial de determinação, responsável por constituir um padrão identitário, descredibilizando diversas outras existências e realidades da população humana[4].

Acerca da formação social brasileira, Florestan Fernandes (2007) aponta que o capitalismo brasileiro não rompeu com as estruturas hierárquicas do período colonial, pois também utilizou de ideais que hierarquizavam as "raças". Além disso, para o autor, a situação de "raça" e de classe se misturaram no Brasil, pois

> (...) seria lamentável se ignorássemos como as determinações de raça se inseriram e afetaram as determinações de classe. (...) O que desapareceu historicamente – o "mundo colonial" – subsiste institucional e funcionalmente, ainda que de forma variável e desigual, conforme os níveis de desorganização da vida humana que

4 Para compreender melhor o "padrão identitário", recomenda-se a leitura de Douglas Barros, em "*O que é Identitarismo*", na obra, o autor ensina que a noção racial surge na modernidade como um constructo administrativo para justificar a dominação colonial. Ele afirma que na modernidade, a exploração de novos continentes fez emergir a noção racial como construção identificatória para gerir os territórios invadidos. Ou seja, a identidade (dos outros povos), no imaginário europeu, se torna fechada à processualidade histórica. É a coisificação da diferença inerente aos grupos humanos não europeus em relação a eles." Essa racialização, associada ao conceito de *raça* – originado no século XV como uma corruptela do latim *rationis* – consolidou uma divisão hierárquica entre povos, fundamentando a gestão colonial e a inferiorização dos não europeus (Barros, 2024).

> se considerem. Ele vive, pois, em quase tudo que é essencial para o capitalismo dependente: na posse da terra, na organização da agricultura, na autocracia dos poderosos, na espoliação sistemática e marginalização dos pobres, no particularismo e no farisaísmo das elites, na apatia ou na confusão das massas oprimidas e, principalmente, nos padrões de relações étnicas e raciais (FERNANDES, 2007, p. 289).

No âmbito das relações desenvolvimentistas e ambientais, o fenômeno do racismo e das políticas eugenistas assume papel central quando se leva em consideração o conceito de *racismo ambiental*. No ano de 2006, Herculano e Pacheco (2006) publicaram o texto "*Racismo Ambiental, o que é isso?",* abordando um conceito crucial e ainda pouco discutido no Brasil: o *racismo ambiental*. Quase 20 anos depois, ainda há pouca produção intelectual sobre a temática. Os autores (HERCULANO; PACHECO, 2006) exploram como as injustiças sociais e ambientais recaem de maneira desproporcional sobre grupos étnicos e raciais vulnerabilizados, como negros, indígenas, nordestinos e comunidades e povos tradicionais. Para eles, essas populações frequentemente são expostas a condições precárias de vida, como moradias em áreas de risco, proximidade com lixões ou aterros tóxicos, e expulsões forçadas de seus territórios em nome do "desenvolvimento".

Nessa lógica, Herculano e Pacheco (2006) destacam que o racismo ambiental não se limita em ações intencionalmente discriminatórias, mas, também, inclui práticas que, independentemente da intenção, perpetuam desigualdades raciais e socioeconômicas. Os autores demarcam que o conceito de racismo ambiental se origina nos Estados Unidos, impulsionado pelo movimento negro que lutava por justiça ambiental, e reflete sobre seus desdobramentos no contexto brasileiro, onde a discussão ainda enfrenta resistências, tanto no meio acadêmico quanto nos movimentos sociais.

Ocorre que, conforme diagnosticado por Herculano e Pacheco (2006), há certa naturalização da pobreza e da vulnerabilidade desses grupos sociais mais afetados pelo racismo ambiental, muitas vezes justificadas por estereótipos racistas ou pela crença em "raças inferiores". Dito de outra forma, essas práticas que expõem os indivíduos às desigualdades raciais e socioeconômicas na esfera ambiental são realizadas em razão

do enquadramento desses indivíduos à zona do não ser, como exposto anteriormente. Por esse motivo, Herculano (2008, p. 16) aprofunda na temática com a publicação do artigo "*O Clamor por Justiça Ambiental e Contra o Racismo Ambiental*", afirmando que

> [...] Diz respeito a um tipo de desigualdade e de injustiça ambiental muito específico: o que recai sobre suas etnias, bem como sobre todo grupo de populações ditas tradicionais – ribeirinhos, extrativistas, geraizeiros, pescadores, pantaneiros, caiçaras, vazanteiros, ciganos, pomeranos, comunidades de terreiro, faxinais, quilombolas etc. – que têm se defrontado com a 'chegada do estranho', isto é, de grandes empreendimentos desenvolvimentistas – barragens, projetos de monocultura, carcinicultura, maricultura, hidroviárias e rodovias – que os expelem de seus territórios e desorganizam suas culturas, seja empurrando-os para as favelas das periferias urbanas, seja forçando-os a conviver com um cotidiano de envenenamento e degradação de seus ambientes de vida. Se tais populações não-urbanas enfrentam tal chegada do estranho, outras, nas cidades, habitam as zonas de sacrifício, próximas às indústrias poluentes e aos sítios de despejos químicos que, por serem sintéticos, não são metabolizados pela natureza e portanto se acumulam.

Segundo Herculano apud Parajuli (2008), as populações globais diferem-se em dois grupos distintos: os "biosféricos" – indivíduos urbanos e metropolitanos cujos recursos são obtidos em escala global, tornando-os independentes das limitações do ecossistema local – e as "etnicidades ecológicas" – comunidades cuja subsistência está intrinsecamente vinculada ao ambiente natural em que vivem. Estas últimas enfrentam situações de risco e vulnerabilidade perante grandes empreendimentos que ameaçam modificar seus modos de vida e deslocá-los de seus territórios. Nesse sentido, o *racismo ambiental* opera por meio de mecanismos sociais que naturalizam hierarquias, inferiorizando etnias e tratando como "vazios" espaços ocupados por populações ecossistemicamente dependentes. Trata-se, portanto, da perpetuação de relações de poder que subjugam aqueles mais vinculados à natureza, muitas vezes invisibilizando-os (HERCULANO, 2008, p. 17).

Ainda que pareça um fenômeno dos dias atuais, no Brasil, o *racismo ambiental* se manifesta desde o período colonial. Conforme Jesus (2020,

p. 6), as condições de saneamento constituem um mote importante nos contextos de *racismo ambiental*, isto porque a população negra escravizada não possuía acesso a saneamento e realizava os serviços de saneamento de casas-grandes, sobrados e repartições públicas e da cidade. Com essas palavras, o autor demonstra uma discriminação negativa da população negra escravizada que não tinha acesso ao saneamento básico em suas locações, tampouco em seus espaços de trabalho. Nessas condições, o autor demonstra que

> Nesse momento, a expectativa de vida de uma pessoa negra era de 23 anos, sendo eu um terço não sobrevivia antes de completar um ano de idade e quase metade das crianças não conseguia ultrapassar os 5-10 anos de idade. O saneamento inexistente, somado ao hábito de brincar em ruas cheias de fezes e de colocar terra na boca, propiciou que muitas crianças fossem infectadas por bicho-do-pé, lombrigas, oxiurose e ancilostomose. Por conta das condições de maior vulnerabilidade, crianças e idosos eram as maiores vítimas dos óbitos por diarreia e das doenças relacionadas à inadequação em saneamento. (JESUS, 2020 apud KARASCH, 2000; KLEIN, 1987)

Apesar dos avanços, persistem no Brasil profundas desigualdades no acesso ao saneamento básico, com recorte étnico-racial marcante. Dados de 2022 (IBGE, 2022)[5] demonstram que as restrições a esses serviços essenciais afetam desproporcionalmente jovens, pretos, pardos e indígenas, enquanto a população amarela apresenta os maiores índices de cobertura, seguida pela branca. Essa disparidade revela a continuidade de padrões históricos de exclusão, nos quais grupos racializados permanecem sobre-representados em condições ambientais precárias. A persistente associação entre precarização dos serviços de saneamento e pertencimento racial evidencia a atualidade do *racismo ambiental* no país, que continua a negar direitos fundamentais e a expor populações vulneráveis a riscos sanitários evitáveis.

Além do exposto, os pesquisadores Thomasi, Santos e Dias (2024) publicaram a obra "*O Racismo Ambiental Praticado Contra os Povos Indígenas no Rio Grande do Sul*", propondo investigar como os desastres naturais –

5 Informação retirada do sítio eletrônico "Agência de Notícias IBGE". Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39237-censo-2022-rede-de-esgoto-alcanca-62-5-da-populacao-mas-desigualdades-regionais-e-por-cor-e-raca-persistem> Acesso em: 15 maio 2025.

particularmente as enchentes devastadoras ocorridas em 2024 – agravam a vulnerabilidade dos povos indígenas, ampliando um histórico de exclusão e violação de direitos. A pesquisa parte da premissa de que o racismo ambiental é constituído por um conjunto de ações e omissões, tanto públicas quanto privadas, que resultam em uma distribuição desigual dos impactos dos danos ambientais. Para os autores, o racismo ambiental

> [...] vai contra a noção de justiça ambiental, visto que remete a um contexto em que comunidades vulneráveis, minorias étnicas ou populações socioeconomicamente desfavorecidas são atingidas de modo desproporcional por problemas de ordem social, econômica e ambiental. Esse fenômeno tem uma forte ligação com a herança colonial e neocolonial europeia, que vitimizou e continua a vitimizar esses indivíduos, bem como com a globalização e o capitalismo, que promovem o desenvolvimento econômico nas sociedades, mas agridem a biodiversidade e as populações nativas. (TOMASI; SANTOS; DIAS, 2024).

Oportunamente, Tomasi, Santos e Dias (2024) delimitam a abordagem da pesquisa às populações indígenas afetadas pelas enchentes ocorridas no ano de 2024 no Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, os autores demonstram que, no caso dos povos indígenas, é necessário atentar-se para a indissociabilidade entre suas culturas e seus territórios, pois, conforme ensinam Tomasi, Santos e Dias apud Vedovatto (2019), a ligação entre seres humanos e seus lugares de viver é compreendida como territorialidade. Dito isso, quando existem ações ou omissões que resultem na retirada dos povos indígenas de seus territórios, constituem-se agressões motivadas por razões étnicas ou por sua cor, que impedem o acesso às suas terras e tudo que constitui sua territorialidade, ou seja, seus aspectos culturais mais intrínsecos.

As enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul em 2024 expuseram as desigualdades estruturais que atingem especialmente os povos indígenas. Segundo Tomasi, Santos e Dias (2024), mais de 8 mil famílias indígenas de 80 territórios – incluindo comunidades Guarani Mbya, Kaingang, Xokleng e Charrua – foram afetadas, enfrentando desalojamentos, isolamento e destruição de infraestruturas essenciais, como sistemas de água, energia e saúde, além disso, relatos da aldeia Polidoro, em Porto Alegre, destacam a escassez de água potável e a perda de moradias, agravadas pela dificuldade

de acessos a auxílio. Essa crise escancarou o racismo ambiental: enquanto o Estado registrava 583 mil desalojados e 151 mortos, os povos originários, historicamente negligenciados, foram relegados à marginalização, sem respostas eficazes do poder público, reproduzindo a violência colonial diante de desastres.

3. O SANEAMENTO BÁSICO NA CAPITAL DA COP-30

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), conhecida como "Constituição Cidadã", estabelece um rol de direitos sociais que visam assegurar a dignidade da pessoa humana e uma vida digna a todos os brasileiros. Dentre esses direitos, destacam-se o direito à saúde e à moradia como direitos sociais[6] e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado[7], todos essenciais para o desenvolvimento social e a qualidade de vida. Esses direitos refletem o compromisso constitucional com o bem-estar social e a sustentabilidade, exigindo ações concretas do Estado e da sociedade para sua plena realização.

No âmbito do debate nacional sobre o saneamento básico, a legislação pátria consta com a Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico e estabeleceu novos objetivos para a universalização do saneamento em nível nacional. Entretanto, a realidade da capital da COP-30 carece de atenção especial. No trabalho científico "*Saneamento Básico: A Perspectiva Socioambiental na Cidade de Belém do Pará*" apresentado ao Congresso Brasileiro de Gestão, realizado por Carneiro (2018), é abordada a crítica situação do saneamento básico na capital paraense, destacando os desafios enfrentados pela população devido à infraestrutura inadequada e às políticas públicas ineficazes. O trabalho é construído pela análise de dados do período de 2014 a 2017, com foco nos sistemas de esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.

6 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). Texto integral retirado da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

7 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. (BRASIL, 1988).

Para a autora (CARNEIRO, 2018), Belém, cercada por rios e mananciais, enfrenta graves problemas socioambientais, como a poluição hídrica, alagamentos frequentes e a presença de aglomerados subnormais – áreas urbanas irregulares com carência de serviços básicos. O estudo revela que – na época – apenas 12,62% da população urbana possuíam acesso à rede de esgoto, enquanto a coleta e o tratamento de resíduos sólidos também eram insuficientes. Além disso, os autores demonstram que a topografia da cidade, aliada à má gestão das águas pluviais, também são responsáveis por agravar os alagamentos na capital paraense, afetando a qualidade de vida dos munícipes. Dessa forma, conclui que

> Um sistema de saneamento básico considerado universal é essencial para a relação homem e natureza dentro do centro urbano, como em Belém. E um dos fatores mais importantes para a concretude desse direito social, que está previsto na Constituição Federal de 1988, reside na aplicação e elaboração de políticas públicas eficazes, tanto para o sistema sanitário quanto para a população, através da educação ambiental. O resultado obtido com o trabalho administrativo e comunitário coadunaria para a obtenção de elevadas taxas percentuais de esgotamento sanitário, ou seja, para a sua universalização, despejo regular e seletivo dos resíduos sólidos. Essas ações poderiam vir a propiciar a melhoria na qualidade dos canais de água pluvial, consequentemente na promoção do bem-estar social e na preservação do meio ambiente, principalmente no que tange aos níveis de salubridade dos recursos hídricos. (CARNEIRO, 2018).

Por conseguinte, nas pesquisas de Baia (2021), aborda-se a relação entre a qualidade do saneamento básico e a saúde dos moradores de áreas alagáveis no município de Belém/PA, destacando os impactos da falta de infraestrutura adequada na vida da população. A pesquisa, realizada no entorno do canal de drenagem situado na Travessa Timbó, no bairro do Marco, e que faz parte da segunda maior bacia de Belém, a Bacia Hidrográfica do Tucunduba, revela que a ausência de serviços essenciais como coleta de lixo, abastecimento de água tratada e esgotamento sanitário está diretamente associada à proliferação de doenças e à precariedade das condições de vida.

Pela análise dos dados coletados por Baia (2021), demonstra-se que a população residente no entorno de canais em Belém enfrenta graves riscos à saúde devido à precariedade do saneamento básico, agravada por fatores socioeconômicos, como baixa escolaridade e falta de acesso a planos de saúde. A estreita relação entre condições sanitárias inadequadas e o surgimento de doenças evidencia a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura, como sistemas de esgotamento, abastecimento de água e coleta de resíduos, aliados a políticas de educação ambiental. Dessa análise, levantou-se a incidência de doenças como febre, diarreia aguda, dengue, leptospirose, zika, *chikungunya*, amebíase e ascaridíase, em que a principal motivação desses quadros patológicos enseja nas precárias condições de saneamento, tanto nas residências quanto na localidade objeto de estudo (BAIA, 2021)[8].

Atualmente, nos preparativos da capital para sediar a COP-30, a Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas em 2025, há diversas controvérsias que expõem profundas desigualdades urbanas. Uma das obras de saneamento realizada a título de infraestrutura para recebimento do evento tem gerado conflitos na comunidade da Vila da Barca, uma das maiores ocupações em palafitas da América do Sul. A construção de uma estação elevatória de esgoto no local, destinada a tratar os dejetos do Parque Linear da Nova Doca (área nobre da capital paraense), é alvo de críticas pelos moradores que denunciam fala de consulta e benefícios desiguais (BRASIL DE FATO, 2025). Relata o morador da região

> O prédio que está sendo demolido agora para dar lugar à estação de bombeamento de esgoto poderia servir como escola, creche, que não existe na comunidade, [servir para] a ampliação da unidade de saúde ou o próprio programa de ampliação da saúde, que foi anunciado pelo atual prefeito nas campanhas eleitorais. Mas infelizmente preferiram dar lugar a uma estação de esgoto que não vai beneficiar a comunidade, até onde se sabe, e a comunidade continua padecendo de necessidades. (BRASIL DE FATO, 2025).

Ante o exposto, educadores populares como Suane Barreirinhas e moradores da região alegam tratar-se de um caso explícito de racismo ambiental, em razão do contraste com o investimento milionário em áreas

8 Importante destacar que as doenças decorrentes das precárias condições de saneamento na cidade de Belém/PA assemelham-se, atualmente, às enfermidades que acometiam os povos escravizados no Brasil colonial, conforme mencionado anteriormente.

nobres da cidade (BRASIL DE FATO, 2025). Enquanto Belém do Pará se prepara para receber o maior evento climático do planeta, a Vila da Barca tornou-se um símbolo das contradições locais. A comunidade, que esperava que a COP-30 trouxesse investimentos para reduzir desigualdades, vê-se confrontada com um projeto imposto que agrava suas condições ambientais e sanitárias. Tal injustiça ecoa de forma especialmente contundente no cenário de uma conferência dedicada à justiça climática global.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste projeto demonstra que os déficits de saneamento básico em Belém – cidade capital da COP-30 – não são neutros, mas profundamente marcados pelo racismo ambiental. Dados e estudos de campo revelam um padrão sistêmico: comunidades periféricas, predominantemente negras, indígenas e ribeirinhas, suportam cargas desproporcionais da infraestrutura sanitária precária, com impactos diretos na saúde, na degradação ambiental e na violação de direitos humanos. O caso emblemático da Vila da Barca, em que obras de saneamento para o evento ignoram demandas locais e reforçam desigualdades, ilustra como políticas públicas reproduzem lógicas coloniais de exclusão territorial.

A preparação para a COP-30 escancarou esta contradição: enquanto a conferência promove a justiça climática global, projetos urbanos na capital paraense privilegiam áreas nobres e perpetuam "zonas de sacrifício" ambiental. A persistência de doenças evitáveis – como leptospirose e dengue – em territórios marginalizados ecoa o legado escravocrata, no qual populações racializadas eram historicamente privadas de saneamento. Esse cenário evidencia que o acesso à água tratada e ao esgotamento sanitário é não apenas um direito humano, mas uma questão de equidade racial e climática.

Diante disso, a COP-30 surge como uma oportunidade urgente para a transformação. É imperativo que o evento transcenda o simbolismo e mobilize ações concretas para priorizar os investimentos em saneamento inclusivo em áreas periféricas, com participação comunitária nos projetos. Além disso, reconhecer o racismo ambiental como eixo central das políticas afirmativas, alinhando-se às metas da ODS 6, e fortalecer os mecanismos de

accountability para garantir que compromissos internacionais se traduzam em justiça territorial local.

A luta por saneamento básico em Belém do Pará é, portanto, inseparável da luta por justiça climática. Somente ao confrontar as estruturas de opressão que naturalizam desigualdades socioambientais o Brasil poder-se-á honrar seu papel na vanguarda da agenda climática – e assegurar que o "direito à cidade" seja uma realidade para todos, não um privilégio de poucos.

REFERÊNCIAS

BAIA, Raymundo David Pinheiro Fernandes et al. Qualidade de saneamento básico e saúde de moradores do entorno de áreas alagaveis no município de Belém/PA/Quality of sanitation and health of residents around floodable areas in the municipality of Belém/PA. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 41267-41280, 2021.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016. p. 1060, 1061.

CARNEIRO, Fernanda et al. Saneamento básico: A perspectiva socioambiental na cidade de Belém do Pará. **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v. 9, p. 427-440, 2018.

CASTRO, Mariana. **Obra da COP30 vai levar esgoto de área nobre em Belém para comunidades de palafitas**: moradores da Vila da Barca não foram consultados e apontam caso de racismo ambiental. Brasil de Fato, Belém, Pará. 28 abr. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/04/28/obra-da-cop30-vai-de-levar-esgoto-de-area-nobre-em-belem-para-comunidade-de-palafitas/>. Acesso em: 30 maio 2025.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A Amazônia, Sustentabilidade e Soberania: estabelecendo a Arena para os debates durante a COP 30 em Belém. **Papers do NAEA**. v. 1, n. 1, 2024, Belém/PA. DOI: http://dx.doi.org/10.18542/papersnaea.v1i1.16818. Acesso em: 30 maio 2025.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. 2ª edição: São Paulo: Global, 2007 [1972].

FERREIRA, Igor. IBGE. Censo 2022: rede de esgoto alcança 62,5% da população, mas desigualdades regionais e por cor e raça persistem. **Agência de Notícias IBGE**. 23 fev. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39237-censo-2022-rede-de-esgoto-alcanca-62-5-da-populacao-mas-desigualdades-regionais-e-por-cor-e-raca-persistem>. Acesso em: 30 maio 2025.

G1 PARÁ; TV LIBERAL BELÉM. **No Pará, estado da COP 30, 91% da população não tem coleta de esgoto, diz levantamento**. Belém, Pará. 20 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/03/20/no-para-estado-da-cop-30-91percent-da-populacao-nao-tem-coleta-de-esgoto-diz-levantamento.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2025.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2008.

HERCULANO, Selene; PACHECO, Tania. Racismo ambiental, o que é isso. **Rio de Janeiro:** Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, p. 2022-02, 2006.

JESUS, Victor de. Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. e180519, 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental**. Brasil, 2001. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/educacao-ambiental/pol%C3%ADtica-nacional-de-educa%C3%A7%C3%A3o-ambiental/documentos-referenciais/item/8077-manifesto-de-lan%C3%A7amento-da-rede-brasileira-de-justi%C3%A7a-ambiental.html>. Acesso em: 30 maio 2025.

PIRES, Thula. Racializando o debate sobre direitos humanos. **SUR-Direitos Humanos**, v. 15, n. 28, 2018. p. 66.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 198.

SOARES, A. D. C.; O' DE ALMEIDA, G. S. A desigualdade de gênero no brasil: um obstáculo para a concretização da meta 5.1 Dos Objetivos Do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Direito e Sexualidade**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 183–206, 2022. DOI: 10.9771/revdirsex.v3i1.45144. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revdirsex/article/view/45144>. Acesso em: 1º jun. 2025.

STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 115.

THOMASI, Tanise Zago; SANTOS, Ariel Sousa; DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti. **O racismo ambiental praticado contra os povos indígenas no rio grande do sul**. Veredas do Direito, São Cristovão/SE, V.21, e212770, 2024.

O novo Instituto de Química da UnB materializa a síntese entre ciência e arte. A fotografia que ilustra essa edição da Revista do CNMP foi gentilmente cedida e pertence ao acervo pessoal do Prof. Dr. Gerson de Souza Mól.

CNMP
Conselho Nacional do Ministério Público