

nº 13.2

revista de direito público

da Procuradoria-Geral do Município de Londrina



Dezembro de 2024 - 327 p.



Associação dos Procuradores do
Município de Londrina – APROLON



Procuradoria-Geral do Município de
Londrina

Revista de Direito Público

da Procuradoria-Geral do Município de Londrina

Vol. 13, Nº 2, Dezembro 2024
Londrina

RDP-PGM Londrina	Londrina	V. 13 – Nº 2	p. 327	Dezembro 2024
------------------	----------	--------------	--------	---------------



Associação dos Procuradores do
Município de Londrina – APROLON



Procuradoria-Geral do Município de
Londrina

Revista de Direito Público

da Procuradoria-Geral
do Município de Londrina

Conselho Editorial

Carlos Renato Cunha (Coordenador da Revista)
João Luiz Martins Esteves
Vinícius Caleffi de Moraes
Rafael Diogo Diógenes Lemos
Renato Cavalcante Calixto

As opiniões emitidas nos artigos são de
responsabilidade exclusiva de seus autores.

Publicação conjunta da Procuradoria-Geral do
Município de Londrina e da Associação dos
Procuradores Municipais de Londrina –
APROLON.

Endereço eletrônico para remessa de artigos: revista@aprolon.com.br

Catalogação na publicação por Waléria de Luza – CRB 9/1402

Revista de Direito Público da Procuradoria –Geral do Município de
Londrina/ Associação dos Procuradores do Município de
Londrina – APROLON / Procuradoria –Geral do Município de
Londrina, - v.13, n.2, (Dez, 2024) – Londrina, 2024.

Anual

ISSN: 2317-4188 (on-line)

Disponível em: <<http://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina>>

1. Direito Público - Periódicos. I. Associação dos Procuradores do
Município de Londrina – APROLON / Procuradoria –Geral do
Município de Londrina .

CDU 342

Revisão e Editoração: APROLON e Cíntia Bocchi Sonoda
Publicação: dez. 2024

Associação dos Procuradores do Município de Londrina -
APROLON
Av. Madre Leônia Milito, 1170
Apto 201 - Londrina-PR
CEP 86.050-270
aprolon@aprolon.com.br
www.aprolon.com.br

Procuradoria-Geral do Município de Londrina
Av. Duque de Caxias, 635,
Prefeitura Municipal - Centro Cívico
Bairro Petrópolis - Londrina-PR
CEP 86.015-901
(43) 3372-4305
www.londrina.pr.gov.br



Administração da Procuradoria-Geral do Município de Londrina

Procurador-Geral do Município

João Luiz Martins Esteves

Procurador-Geral Adjunto de Gestão do Contencioso

Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho

Procuradora-Geral Adjunta de Gestão da Consultoria

Renata Kawasaki Siqueira

Corregedor-Geral do Município

Jefferson Bento Costa

Diretor Executivo do Núcleo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor Procon-Ld

Thiago Mota Romero

Gerente de Assuntos de Pessoal - GAP

Ronaldo Gusmão

Gerente de Serviços Públicos - GSP

Vinícius Caleffi de Moraes

Gerente de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente - GPPUMA

Esthevam Lermen Eidt

Gerente de Assuntos Legislativos e Normativos - GALN

Marcelo Moreira Candeloro

Gerente de Assuntos Fiscais e Tributários – GAFT

Carlos Renato Cunha

Gerente de Execução Fiscal – GEF

Renato Cavalcante Calixto

Gerente de Licitações e Contratos – GLC

Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho

Diretor Técnico Orçamentário e Financeiro

Bruno Melanda Mendes

Diretora Técnica Administrativa

Aline Cássia Diana

Os cargos até aqui nominados são os que compõem o Conselho Superior da PGM-Londrina.



Assessora-Técnica Administrativa de Gabinete – ATAG
Cíntia Bocchi Sonoda

Assessor-Técnico das Procuradorias-Gerais Adjuntas – ATPGA
Lucas Ferreira Santana

Assessor Técnico de Análise do Ambiente Urbano – ATAU
Cesar Ricardo Benini

Gerente de Cálculos – GCALC
Marcello Alessandro Pessa Miranda Lima

Coordenadora de Apoio Administrativo ao Gabinete – CAA-Gab
Karen Lumi Nakano da Luz

Coordenador Técnico Orçamentário e Financeiro – CTOF
João Paulo Santiago

Coordenadora de Apoio à Gestão de Pessoas – CAGP
Fabiana Akemi Ueda

Coordenadora Técnico-Jurídica – CTJ GAFT
Danielle Cristina Marin de Carvalho

Coordenadora de Análise de RPVs e Precatórios - CARP
Queila Justo de Oliveira

Coordenadora Técnico-Jurídica – CTJ GPPUMA
Daniela da Rocha

Coordenador Técnico-Administrativo – CTA GPPUMA
Régis Issao Matsuo

Coordenadora Técnico-Jurídica – CTJ GLC
Allan Gehring

Coordenador Técnico-Jurídico – CTJ GSP
Bruno Aparecido Camilo

Coordenadora Técnico-Administrativa – CTA GSP
Jaqueline Claudino da Silva

Coordenadora de Apoio Administrativo à Execução Fiscal – CAAEF
Eliza Tizuru Sonomura

Coordenadora de Apoio à Arrecadação Fiscal – CAAF
Amanda Maia Fracaroli

Coordenador de Apoio Administrativo de Grandes Devedores e Habilitação de Crédito – CGD
Emylaine Ruthes Bernardes



Coordenador Técnico-Jurídico – CTJ GEF
João Paulo Sacchetto

Coordenadora de Apoio ao Setor de Ações em Massa da Justiça do Trabalho - CSAMJT
Bárbara Maria Moraes da Luz



**Diretoria da Associação dos Procuradores do Município de Londrina -
APROLON**

Presidente

Fábio César Teixeira

Diretor de Assuntos Jurídicos e Institucionais (Vice-Presidente)

Marcelo Moreira Candeloro

Diretora Administrativa

Lia Correia

Diretor Financeiro

Leonardo Martin Garcia

Diretor de Comunicação

Sergio Corrêa

Diretor de Eventos

Renato Cavalcante Calixto

Diretor do Núcleo de Estudos Jurídicos

Rafael Diogo Diógenes Lemos

Conselho Fiscal

Carlos Renato Cunha

Renata Kawassaki Siqueira

Vinicius Vaz Andrade

Diane Fernanda Barbosa Rodrigues (suplente)

SUMÁRIO

EDITORIAL.....	11
 ARTIGOS	
A RETÓRICA NO PROCESSO LEGISLATIVO TRIBUTÁRIO: A IMPORTÂNCIA DA REGULAMENTAÇÃO DO “LOBBY” <i>Juliano Lira Guimarães</i> <i>Lúcio Grassi de Gouveia</i> <i>Thaciano Rodrigues de Azevedo</i>	13
LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA SOCIEDADE DIGITAL <i>Luiz Henrique Urquhart Cademartori</i> <i>Maria Eduarda dos Santos Painim</i>	31
POLÍTICA ENERGÉTICA PLANIFICADA: A DESCARBONIZAÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA CHINESA POR MEIO DA CRIAÇÃO DE GRUPOS CORPORATIVOS ESTATAIS, LEGISLAÇÃO E PLANEJAMENTO EFETIVOS E SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO EM CONTRASTE COM O MODELO BRASILEIRO <i>Beatriz Torres de Paula</i> <i>Fernando Joaquim Ferreira Maia</i> <i>Hirdan Katarina de Medeiros Costa</i>	49
ESTADO ATUAL DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DO MUNICÍPIO DE GAROPABA: NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO AO NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO DEFINIDO PELA LEI Nº 14.026/2020 <i>Martina Hering Ferreira</i> <i>Nicolau Cardoso Neto</i>	69
IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA (IRPF) NA ATIVIDADE RURAL: LOCAIS DE INCIDÊNCIA E BENEFÍCIOS FISCAIS <i>Edson Pereira da Silva</i> <i>Nivaldo dos Santos</i>	97
A CATÁSTROFE CLIMÁTICA NO CHIFRE DA ÁFRICA <i>Luisa Loio Amenta Moraes Bittencourt</i> <i>Sidney Guerra</i>	111
CONSTITUIÇÃO JURÍDICA DOS FATOS NOTÓRIOS: IMPRESCINDIBILIDADE DE LINGUAGEM PROBATÓRIA <i>Adriano Luiz Batista Messias</i> <i>Pablo Pavoni</i>	131
ARGUMENTOS CONSEQUENCIALISTAS DE ORDEM ECONÔMICA NO DIREITO TRIBUTÁRIO E A TEORIA DAS CLASSES <i>Eduardo Silveira Frade</i> <i>Robson Maia Lins</i>	149

O INSTITUTO DA COOPERAÇÃO JUDICIAL TRAZIDO PELO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL APLICADO AO PROCESSO ESTRUTURAL: UMA POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA?

Luiz Alberto Pereira Ribeiro

Vitória Valentini Marques.....175

REFLEXÕES SOBRE A EFETIVIDADE DOS TRATADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL

Fellipe Cianca Fortes

Miguel Etinger de Araujo Junior.....197

DESAFIOS E POTENCIALIDADES DA PRODUÇÃO NACIONAL DE FÁRMACOS NO COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE: TECNOLOGIA, SUSTENTABILIDADE E AUTOSSUFICIÊNCIA NO SUS

Luis Frederico de Medeiros Portolan Galvão Minnicelli

Renata Capriolli Zocatelli Queiroz.....221

DA TECNOLOGIA AO CAMINHO REGULATÓRIO E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO CONTROLE DE DESMATAMENTO: UMA ANÁLISE DO PRODES E OS DADOS GERADOS DO MONITORAMENTO DA FLORESTA AMAZÔNICA

José Carlos Francisco dos Santos

Luiz Fernando Pereira Nunes.....239

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: INDEXAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS BRASILEIROS AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGENDA 2030 DA ONU E OS IMPACTOS DA PORTARIA 133/2018 DO CNJ

Eduardo Lincoln Domingues Caldi

Zulmar Fachin.....261

FEDERALISMO COOPERATIVISMO AMBIENTAL FRENTE À QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL: ANÁLISE DA DECISÃO DO STF NA ADI 4.757 – DF

Deise Marcelino da Silva

Gabriela Soldano Garcez

Tainara Conti Peres.....277

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DO PODER JUDICIÁRIO

Gabriel Augusto Cuenca

Matheus Ribeiro de Oliveira Wolowski.....295

PARECER

ITBI RECOLHIDO HÁ MAIS DE CINCO ANOS SEM O REGISTRO DA TRANSFERÊNCIA NO CRI

Carlos Renato Cunha.....317

EDITORIAL

Chegamos ao 2º volume da 13ª Edição da Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina com artigos e pareceres de relevância dos profissionais que integram o corpo jurídico da PGM - Londrina, bem como de outros colegas profissionais de outras localidades e acadêmicos, referente a Dezembro de 2024.

É muito gratificante chegar a mais um volume com um trabalho consistente e relevante, que tem aumentado sua abrangência e impacto, culminando na avaliação do periódico com Qualis B1 da CAPES, no final de 2022.

Como nas edições anteriores, os artigos e pareceres ora veiculados são de diversas áreas do direito e podem contribuir para o estudo e melhor compreensão dos temas propostos.

Novamente, nossos agradecimentos aos que contribuíram com seus trabalhos, e aos que se dedicam na organização da Revista.

Boa leitura a todos.

Londrina-PR
Dezembro de 2024.

João Luiz Martins Esteves
Procurador-Geral do Município

Carlos Renato Cunha
Coordenador da Revista

Cíntia Bocchi Sonoda
Editora da Revista

Fábio César Teixeira
Presidente da APROLON

Rafael Diogo Diógenes Lemos
Diretor do Núcleo de Estudos Jurídicos da APROLON

A RETÓRICA NO PROCESSO LEGISLATIVO TRIBUTÁRIO: A IMPORTÂNCIA DA REGULAMENTAÇÃO DO “LOBBY”¹

Juliano Lira Guimarães²

Lúcio Grassi de Gouveia³

Thaciano Rodrigues de Azevedo⁴

RESUMO: O artigo examina como a retórica e o lobby influenciam o processo legislativo tributário no Brasil, propondo diretrizes para regulamentar o lobby e aumentar a transparência e justiça. O problema central é entender essa influência e a contribuição da regulamentação do lobby. Utilizando uma abordagem teórica, o estudo explora a aplicação da retórica nos discursos legislativos e a prática do lobby, destacando a importância da transparência. A metodologia inclui a análise de textos clássicos e contemporâneos sobre retórica e lobby, além de estudos de caso brasileiros. Os resultados indicam que a retórica é crucial na persuasão legislativa e que o lobby pode tanto enriquecer o debate quanto representar riscos de corrupção se não regulamentado. Conclui-se que a regulamentação do lobby, baseada em modelos internacionais, pode promover um sistema tributário mais justo e equitativo, fortalecendo a democracia.

Palavras-chave: Retórica, “Lobby” e Processo legislativo.

ABSTRACT: The article examines how rhetoric and lobbying influence the legislative process in Brazil, proposing guidelines to regulate lobbying and increase transparency and justice. The central issue is to understand this influence and the contribution of lobbying regulation. Using a theoretical approach, the study explores the application of rhetoric in legislative speeches and lobbying practices, highlighting the importance of transparency. The methodology includes the analysis of classical and contemporary texts on rhetoric and lobbying, as well as Brazilian case studies. The results indicate that rhetoric is crucial in legislative persuasion and that lobbying can both enrich debate and pose corruption risks if not regulated.

¹ Recebido em 24/11/2024 e aceito em 23/12/2024.

² É Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Especialista em Direito Tributário na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. Especializado em Direito Civil e Empresarial pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Direito pela Universidade Potiguar (2008). Atualmente é Advogado.

³ Professor Adjunto III da Universidade Católica de Pernambuco, onde é pesquisador e leciona nos cursos de graduação, especialização, Mestrado e Doutorado em Direito. Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Pernambuco (1989), Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1994) e Doutorado em Ciências Jurídicas pela Universidade de Lisboa (2002). Atua nas áreas de Direito Processual Civil e Hermenêutica Jurídica, Membro do grupo de pesquisa LOGOS - Processo, Linguagem e Tecnologia. Parecerista em diversos periódicos jurídicos, dentre outros: RBDPRO, Revista Eletrônica de Direito Processual, Revista do Centro de Estudos Judiciários da Justiça Federal e Revista da Esmape. Coordenador de Publicações da ENFAM/STJ. Membro da ABDPRO (Associação Brasileira de Direito Processual). Secretário Adjunto do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual). Membro da ANNEP (Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo). Já exerceu o magistério na condição de professor visitante em diversas pós-graduações brasileiras. Autor de diversas publicações jurídicas. Juiz de Direito em Recife-PE. Desembargador Substituto no período de 2005 a 2007.

⁴ Doutorando pela Universidade Católica de Pernambuco. Mestre em Direito pelo IDP-Brasília; Pós-graduado em Direito Tributário pelo IBET; Pós-Graduado em Direito Processual Civil; Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Advogado sócio do Escritório Azevedo e Frade; e Procurador do Município de João Pessoa, exercendo a função de Chefe Consultivo, desde 2015.

The conclusion is that lobbying regulation, based on international models, can promote a more just and equitable tax system, strengthening democracy.

Keywords: Rhetoric, Lobbying, Legislative Process.

INTRODUÇÃO

O processo legislativo tributário no Brasil é, correntemente, criticado por se desgarrar da ciência do direito tributário e, além disso, implicando decisões com forte impacto na economia e na sociedade. Isso evidencia que a elaboração de leis tributárias envolve não apenas aspectos técnicos e jurídicos, mas também a influência de diversas forças políticas e econômicas.

Nesse contexto, a retórica desempenha um papel crucial na persuasão e na construção de argumentos que moldam o processo legislativo. Além disso, a prática do lobby, que envolve a tentativa de influenciar legisladores em favor de interesses específicos, é um componente importante e, muitas vezes, controverso desse processo.

A importância da regulamentação do lobby no Brasil tem sido amplamente discutida, especialmente diante de escândalos de corrupção e influência indevida no processo legislativo. A falta de transparência e a potencial distorção das decisões legislativas em benefício de interesses particulares representam riscos significativos para a justiça fiscal e a equidade tributária.

Portanto, compreender como a retórica é utilizada no lobby e sua influência no processo legislativo tributário é essencial para propor medidas que aumentem a transparência e a integridade desse processo.

À luz desse contexto, o presente estudo parte do seguinte problema: como a retórica e o lobby influenciam o processo legislativo tributário no Brasil e de que maneira a regulamentação do lobby pode contribuir para um processo mais transparente e justo?

O objetivo geral é analisar a influência da retórica e do lobby no processo legislativo tributário no Brasil e propor diretrizes para a regulamentação do lobby visando aumentar a transparência e a justiça nesse processo.

Os objetivos específicos são: (i) examinar a aplicação da retórica no processo legislativo tributário, identificando como os discursos persuasivos moldam as decisões legislativas; (ii) avaliar a prática do lobby no contexto legislativo brasileiro,

destacando sua regulamentação pode ser benéfica para o processo de elaboração das leis tributárias.

Tem-se como hipótese inicial de estudo a ideia de a regulamentação adequada do lobby, aliada a uma compreensão da retórica aplicada no processo legislativo tributário, pode contribuir significativamente para aumentar a transparência, reduzir a influência indevida de interesses particulares e promover um sistema tributário mais justo e equitativo no Brasil.

1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA RETÓRICA NO PROCESSO LEGISLATIVO

A retórica, desde os tempos antigos, tem sido estudada como a arte de bem falar e persuadir. Aristóteles, em sua obra "Retórica", define a retórica como a faculdade de observar, em cada caso, o que é próprio para ciar a persuasão. Nenhuma outra arte possui tal função" (ARISTÓTELES, tradução, p. 44, 2011). A função da retórica, ainda segundo o discípulo de Platão, não é unicamente a persuasão, mas sobretudo discernir o meio de persuasão em cada caso.

Para Aristóteles, os elementos do discurso são o orador, o assunto e a pessoa a que se dirige o discurso. Este último elemento, o ouvinte, determina o objeto e finalidade do discurso. A depender do ouvinte, portanto, temos os discursos deliberativo, forense e demonstrativo (ARISTÓTELES, tradução, 2011).

O discurso deliberativo, também conhecido como político, tem como propósito aconselhar ou dissuadir, focando-se no futuro. Esse gênero é utilizado em assembleias políticas e debates públicos, com o objetivo de influenciar decisões sobre ações futuras, como políticas públicas e legislação.

O discurso forense, ou judicial, visa acusar ou defender, concentrando-se no passado. É empregado em tribunais e julgamentos, buscando determinar a justiça ou injustiça de ações passadas para alcançar um veredicto favorável.

Já o discurso demonstrativo, também chamado de epidíctico, tem a finalidade de louvar ou censurar, focando-se no presente. É usado em cerimônias, eventos públicos e ocasiões solenes para enaltecer virtudes ou criticar defeitos, frequentemente celebrando feitos ou pessoas.

Buscamos essa classificação de Aristóteles para demonstrar que não é nova a ideia de que a retórica compõe o discurso político, mais precisamente relacionada ao discurso deliberativo. Essa constatação é importante, pois os representantes do povo são eleitos com ideais e plataformas políticas, contudo são ouvintes como qualquer outros e, logo, passíveis de persuasão pelos diversos grupos de interesse.

João Maurício Adeodato vai além, considerando a retórica (a material ou existencial) como componente da realidade, pois está seria um produto da própria retórica, mais precisamente a apreensão do relato vencedor.

A retórica material não quer dizer apenas que o conhecimento do mundo é intermediado pelo aparato cognoscitivo do ser humano, com sugeriu Kant, ou mesmo intermediado pela linguagem mais tradicional. Significa dizer que a própria realidade é retórica, pois toda percepção se dá na linguagem. A retórica material compõe a relação do ser humano com o meio ambiente, é o conjunto de relatos sobre o mundo que constitui a própria existência humana. A pergunta mesma sobre alguma "realidade ontológica" por trás da linguagem não tem qualquer sentido, pois o ser humano é linguisticamente fechado em si mesmo, em um universo de signos, sem acesso a qualquer "objeto" para além dessa circunstância. (ADEODATO, 2014, p. 21)

Isso não implica dizer que a realidade seja subjetiva, pois o grau de realidade de um relato está sujeito ao controle público da linguagem. Por isso, "o estudo da retórica material procura descrever como a linguagem constitui a realidade" (ADEODATO, 2014, p. 23).

Portanto, deve-se entender a retórica não apenas como uma técnica de comunicação, mas como uma ferramenta que molda a compreensão e a construção da realidade. Essa compreensão é vital para o processo legislativo, onde a criação de leis e políticas públicas depende da habilidade de persuadir e articular ideias de forma eficaz.

No contexto jurídico, a retórica assume um papel ainda mais central. Perelman e Olbrechts-Tyteca (2014) desenvolvem a ideia de que a argumentação jurídica é intrinsecamente retórica, uma vez que busca persuadir através de argumentos sólidos e bem estruturados. A "Nova Retórica" de Perelman propõe que o discurso jurídico não apenas comunica normas, mas também constrói significados e influencia a percepção dos interlocutores sobre a justiça e a equidade.

Katharina Sobota, em seu texto "NAO MENCIONE A NORMA!", critica a visão simplista de que o direito é um sistema de normas explícitas. Ela argumenta que, na prática jurídica, as decisões não são governadas por normas universais, mas por "regularidades" que são padrões dinâmicos e mutáveis de comportamento (SOBOTA, 2021). Essas regularidades são construídas e articuladas pelos participantes do sistema jurídico,

refletindo uma visão retórica do direito onde a persuasão e a adaptação ao contexto são essenciais.

Sobota enfatiza que a prática jurídica é moldada por um discurso que utiliza elementos implícitos e regulares, em vez de normas explícitas e fixas. Ela destaca a importância dos "entimemas", argumentos retóricos que omitem certas premissas porque são consideradas óbvias ou triviais, permitindo aos juízes e advogados uma maior flexibilidade na argumentação (SOBOTA, 2021).

Manuel Atienza, em sua obra "As Razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica", complementa essa visão ao afirmar que "a argumentação jurídica é essencialmente prática e se realiza em um contexto de incerteza e disputa" (ATIENZA, 2013). Atienza sublinha a importância da argumentação como um processo dinâmico e adaptativo, que busca não apenas aplicar normas, mas persuadir e construir consensos em contextos complexos e variáveis.

A aplicação da retórica no processo legislativo tributário se manifesta através da elaboração e defesa de propostas legislativas. Parlamentares, assessores e lobistas utilizam estratégias retóricas para persuadir outros legisladores e o público sobre a necessidade e a justiça de determinadas medidas tributárias. A capacidade de construir argumentos convincentes e de antecipar e responder às objeções é crucial para o sucesso legislativo.

Bernardo Motta Moreira (2021), em sua obra "A Governamentalização do Poder de Tributar", explora como a retórica é utilizada no processo legislativo tributário. Ele discute a importância da clareza e da persuasão nos discursos legislativos, bem como a necessidade de uma assessoria técnica qualificada para fundamentar as proposições de forma convincente. Moreira também aborda a influência de interesses políticos e econômicos no processo legislativo, destacando a necessidade de regulamentar práticas como o lobby para garantir um processo mais transparente e justo.

Os fundamentos teóricos da retórica no processo legislativo revelam que a persuasão é uma ferramenta essencial na elaboração de leis tributárias. A retórica, entendida como a arte de construir e comunicar argumentos convincentes, é central para o sucesso legislativo. A compreensão das regularidades retóricas, como proposto por Sobota, e a aplicação prática desses conceitos, como discutido por Moreira, fornecem uma base sólida para analisar e melhorar o processo legislativo tributário.

2 PROCESSO LEGISLATIVO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O processo legislativo tributário no Brasil é caracterizado por uma complexa interação entre interesses políticos, econômicos e a necessidade de adequação técnica. A Constituição Federal de 1988 estabelece as diretrizes fundamentais para a criação e modificação de tributos, mas a aplicação prática dessas diretrizes revela desafios significativos que envolvem a influência de diversos atores e interesses.

Bernardo Motta Moreira (2021), em sua obra "A Governamentalização do Poder de Tributar", destaca a complexidade técnica e a necessidade de fundamentação jurídica no processo legislativo tributário. Ele argumenta que "a elaboração de normas tributárias exige não apenas conhecimento jurídico, mas também uma compreensão profunda das implicações econômicas e sociais das medidas propostas". Essa necessidade de especialização técnica torna o processo particularmente desafiador, uma vez que os legisladores devem equilibrar o conhecimento especializado com as demandas políticas e sociais.

No âmbito federal, as propostas de leis tributárias são frequentemente iniciadas pelo Poder Executivo, que detém a prerrogativa de encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são exemplos de instrumentos legislativos que frequentemente incluem dispositivos tributários. A tramitação dessas propostas segue um rito legislativo específico, envolvendo comissões temáticas, audiências públicas e debates plenários.

Uma das principais críticas ao processo legislativo tributário brasileiro é a influência de interesses políticos e econômicos na elaboração das normas. José Afonso da Silva (2013) discute como grupos de interesse, como empresas e setores específicos da economia, exercem pressão sobre os legisladores para obter benefícios fiscais ou evitar aumentos de tributos. Este fenômeno, conhecido como lobby, pode comprometer a equidade e a justiça do sistema tributário. Silva ressalta que "o lobby, embora legítimo em muitos aspectos, quando não regulamentado adequadamente, pode levar a distorções significativas nas políticas públicas".

Casos notórios de lobby legislativo no Brasil incluem a atuação de grandes empresas e setores econômicos específicos. Por exemplo, a bancada do agronegócio, frequentemente chamada de "bancada ruralista", tem uma influência significativa no Congresso Nacional e frequentemente atua para obter isenções fiscais e outras vantagens para

o setor agrícola. Outro exemplo é a atuação do setor de telecomunicações, que tem exercido forte influência para moldar a legislação de maneira que beneficie suas operações e minimize sua carga tributária.

Bernardo Motta Moreira (2021) destaca a necessidade de regulamentação do lobby no Brasil como uma medida crucial para aumentar a transparência e a integridade do processo legislativo tributário. Ele argumenta que "a regulamentação do lobby permitiria uma maior clareza sobre as influências externas no processo legislativo, promovendo uma maior accountability dos legisladores e garantindo que as decisões tributárias sejam tomadas com base no interesse público, e não em interesses particulares".

A aplicação da retórica no processo legislativo tributário é outra dimensão importante a ser considerada. Como discutido no capítulo anterior, a retórica envolve a construção de argumentos persuasivos e a capacidade de influenciar a opinião dos legisladores e do público. A habilidade de utilizar estratégias retóricas eficazes é essencial para os parlamentares e lobistas que buscam aprovar ou modificar leis tributárias. A retórica, combinada com uma compreensão técnica das normas tributárias, pode ser uma ferramenta poderosa para moldar o processo legislativo.

O processo legislativo tributário no Brasil, portanto, é uma arena onde se entrelaçam influências políticas e econômicas, estratégias retóricas e a necessidade de conhecimento técnico. A compreensão desses elementos é fundamental para analisar e aprimorar a elaboração das leis tributárias, garantindo que elas sejam justas, equitativas e transparentes.

3 O PAPEL DO LOBBY NO PROCESSO LEGISLATIVO

O lobby, segundo José Afonso da Silva (2013), é definido como a atividade de influenciar decisões políticas em favor de interesses específicos. No Brasil, o lobby é uma prática comum e envolve a comunicação de informações, persuasão e negociação entre representantes de grupos de interesse e decisores políticos. Esses grupos podem incluir associações empresariais, sindicatos, ONGs e empresas privadas, cujo objetivo é garantir que as perspectivas e necessidades de determinados setores sejam levadas em consideração durante a elaboração de políticas públicas e leis.

O lobby pode ter tanto influências positivas quanto negativas no processo legislativo. Do lado positivo, o lobby pode enriquecer o debate legislativo ao fornecer informações especializadas e técnicas que os legisladores podem não possuir. Segundo Bernardo Motta Moreira (2021), "o lobby, quando praticado de forma transparente e ética, pode contribuir para a elaboração de políticas públicas mais informadas e equilibradas". A presença de especialistas e representantes de setores econômicos pode ajudar a identificar problemas e propor soluções que atendam melhor às necessidades da sociedade.

Por outro lado, o lobby pode ter influências negativas, especialmente quando não é regulamentado de forma adequada. A falta de transparência nas atividades de lobby pode levar à corrupção e à captura do interesse público por interesses privados. Quando grupos de interesse têm acesso privilegiado aos legisladores e conseguem influenciar decisões em benefício próprio, o resultado pode ser a aprovação de leis que favorecem apenas uma minoria, em detrimento do bem-estar geral.

Diversos casos ilustram como o lobby opera no contexto legislativo brasileiro. Um exemplo notório é a atuação da bancada ruralista, que representa os interesses do agronegócio no Congresso Nacional. Esta bancada tem sido eficaz em influenciar a legislação agrária e tributária, obtendo isenções fiscais e outras vantagens para o setor agrícola. Outro exemplo é a atuação do setor de telecomunicações. As grandes empresas de telecomunicações no Brasil têm exercido forte influência para moldar a legislação de maneira que beneficie suas operações e minimize sua carga tributária. A Lei Geral de Telecomunicações de 1997, por exemplo, foi significativamente influenciada por lobby, resultando em um ambiente regulatório favorável às grandes empresas do setor.

No contexto internacional, os Estados Unidos oferecem um exemplo robusto de regulamentação do lobby. O Lobbying Disclosure Act de 1995 estabelece regras claras para o registro e a divulgação das atividades de lobby, promovendo a transparência. Da mesma forma, a União Europeia implementou o Registro de Transparência, um mecanismo voluntário que busca aumentar a visibilidade das interações entre lobistas e instituições europeias.

A regulamentação do lobby no Brasil é um tema de crescente interesse. A ausência de uma regulamentação clara permite que muitas atividades de lobby ocorram na sombra, sem transparência ou accountability. Bernardo Motta Moreira (2021) propõe que o Brasil adote medidas semelhantes às dos Estados Unidos e da União Europeia para regulamentar o lobby, incluindo a criação de um registro de lobistas, a exigência de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby, e a implementação de códigos de conduta para os

profissionais de lobby. Tais medidas poderiam aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo, garantindo que as decisões políticas sejam tomadas com base no interesse público, e não em interesses privados.

O lobby desempenha um papel importante no processo legislativo brasileiro, influenciando a elaboração de leis e políticas públicas. Embora possa enriquecer o debate legislativo com informações especializadas, também apresenta riscos significativos de corrupção e captura do interesse público. A regulamentação adequada do lobby, aliada a uma compreensão profunda das estratégias retóricas utilizadas pelos lobistas, pode contribuir significativamente para um processo legislativo mais transparente, justo e eficaz.

4 NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY

A regulamentação do lobby é essencial para garantir a transparência e a integridade do processo legislativo. Diversos países ao redor do mundo implementaram mecanismos para regular as atividades de lobby, visando prevenir abusos e promover um ambiente legislativo mais justo. A experiência internacional oferece modelos valiosos que podem ser adaptados ao contexto brasileiro.

Nos Estados Unidos, o Lobbying Disclosure Act de 1995 estabelece regras claras para o registro e a divulgação das atividades de lobby. Esta lei exige que os lobistas se registrem e apresentem relatórios periódicos sobre suas atividades, incluindo os temas abordados e os valores gastos. Esta transparência permite que o público e os legisladores conheçam as influências externas no processo legislativo, promovendo a accountability e reduzindo os riscos de corrupção (UNITED STATES, 1995).

Na União Europeia, o Registro de Transparência é um mecanismo voluntário que busca aumentar a visibilidade das interações entre lobistas e as instituições europeias. Embora não seja obrigatório, a adesão ao registro é incentivada, e as instituições europeias comprometem-se a interagir apenas com representantes de interesses que estejam registrados. Esta abordagem promove um nível elevado de transparência e contribui para a confiança pública nas decisões legislativas (EUROPEAN UNION, 2011).

No Brasil, a regulamentação do lobby é insuficiente e fragmentada. Atualmente, não há uma legislação abrangente que estabeleça regras claras para o registro e a atuação de lobistas. A ausência de regulamentação permite que muitas atividades de lobby

ocorram na sombra, sem transparência ou accountability, o que pode levar a práticas abusivas e à corrupção. José Afonso da Silva (2013) argumenta que "a falta de regulamentação adequada do lobby no Brasil compromete a integridade do processo legislativo, permitindo que interesses privados influenciem decisões políticas de maneira não transparente".

Casos emblemáticos de lobby no Brasil ilustram a necessidade urgente de regulamentação. A bancada ruralista, por exemplo, exerce forte influência no Congresso Nacional, frequentemente conseguindo benefícios fiscais e outras vantagens para o setor agrícola sem a devida transparência. Outro exemplo é a atuação das grandes empresas de telecomunicações, que moldam a legislação de maneira a favorecer suas operações e minimizar sua carga tributária, muitas vezes sem a divulgação adequada dessas influências.

Bernardo Motta Moreira (2021) defende que o Brasil deve adotar medidas semelhantes às praticadas internacionalmente para regulamentar o lobby. Ele propõe a criação de um registro obrigatório de lobistas, onde todos os profissionais de lobby seriam obrigados a se registrar e a divulgar suas atividades de maneira transparente. Moreira sugere que "a implementação de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby e a criação de códigos de conduta específicos para os profissionais de lobby podem aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo".

Além disso, é fundamental que a regulamentação inclua mecanismos de fiscalização e sanções para o descumprimento das regras estabelecidas. A criação de um órgão independente para supervisionar as atividades de lobby e garantir o cumprimento da legislação pode ser uma medida eficaz para prevenir abusos e assegurar que as interações entre lobistas e legisladores ocorram de maneira ética e transparente.

Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional representam passos importantes nessa direção. O Projeto de Lei nº 4.391/2012, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), dispõe sobre a regulamentação da representação de interesses junto aos órgãos da administração pública federal. Este projeto visa estabelecer regras para o registro e a atuação de lobistas, exigindo transparência e accountability nas suas atividades (BRASIL, 2012). Outro projeto relevante é o Projeto de Lei nº 1.202/2007, que também busca regulamentar o lobby no Brasil, prevendo a criação de um registro de lobistas e a divulgação de encontros entre lobistas e autoridades públicas (BRASIL, 2007).

Em conclusão, a regulamentação do lobby no Brasil é uma necessidade urgente para garantir a transparência e a integridade do processo legislativo. As experiências internacionais fornecem modelos valiosos que podem ser adaptados ao contexto brasileiro. A adoção de medidas como o registro obrigatório de lobistas, a divulgação transparente das

atividades de lobby e a implementação de códigos de conduta específicos pode contribuir significativamente para um processo legislativo mais justo e transparente, fortalecendo a democracia brasileira.

5 INTERSECÇÃO ENTRE RETÓRICA E LOBBY NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

A intersecção entre retórica e lobby no processo legislativo brasileiro é um tema complexo que envolve a análise de como a persuasão e a argumentação são utilizadas para influenciar a elaboração de leis, especialmente no contexto tributário. A retórica, entendida como a arte de construir e comunicar argumentos convincentes, é central para o sucesso das atividades de lobby.

A retórica desempenha um papel crucial no lobby ao moldar as percepções e influenciar as decisões dos legisladores. Os lobistas utilizam técnicas retóricas para apresentar suas propostas de maneira convincente, destacando os benefícios de determinadas políticas e minimizando os possíveis impactos negativos. Segundo Bernardo Motta Moreira (2021), "a habilidade de construir argumentos persuasivos e de comunicar eficazmente seus pontos de vista é fundamental para o sucesso dos lobistas". Essa capacidade de persuasão é essencial para ganhar o apoio dos legisladores e influenciar a opinião pública.

Katharina Sobota, em seu texto "NAO MENCIONE A NORMA!", destaca a importância das regularidades retóricas no discurso jurídico. Ela argumenta que, na prática jurídica, as decisões são frequentemente moldadas por padrões dinâmicos e mutáveis de comportamento, conhecidos como regularidades, em vez de normas explícitas e fixas (SOBOTA, 2021). Essas regularidades são construídas e articuladas pelos participantes do sistema jurídico e refletem uma visão retórica do direito, onde a persuasão e a adaptação ao contexto são essenciais. No contexto do lobby, essas regularidades retóricas são utilizadas para adaptar os argumentos às expectativas e valores dos legisladores, tornando as propostas mais aceitáveis e persuasivas.

Estudos de caso no Brasil ilustram como a intersecção entre retórica e lobby influencia o processo legislativo. Um exemplo notório é a atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional. Esta bancada utiliza uma combinação de argumentos técnicos e emocionais para persuadir os legisladores a apoiar políticas favoráveis ao agronegócio.

Argumentos que destacam a importância do setor para a economia brasileira, a geração de empregos e a segurança alimentar são frequentemente usados para justificar isenções fiscais e outros benefícios. Além disso, a bancada ruralista utiliza narrativas que evocam a tradição e a identidade rural do Brasil, apelando aos valores culturais dos legisladores e da sociedade.

Outro exemplo é a atuação das grandes empresas de telecomunicações, que moldam a legislação de maneira a favorecer suas operações e minimizar sua carga tributária. As empresas utilizam argumentos técnicos complexos para demonstrar os benefícios econômicos e tecnológicos de suas propostas, bem como a necessidade de um ambiente regulatório favorável para promover a inovação e a competitividade. Esses argumentos são frequentemente complementados por apelos à modernização e ao desenvolvimento tecnológico do país, buscando alinhar suas propostas aos objetivos estratégicos do governo e da sociedade.

Esses casos mostram como a retórica é utilizada no lobby para construir argumentos que não apenas informam, mas persuadem e moldam as opiniões dos legisladores. A habilidade de adaptar os argumentos às expectativas e valores dos destinatários é essencial para o sucesso das atividades de lobby. As regularidades retóricas identificadas por Sobota são aplicáveis ao contexto do lobby, permitindo que os lobistas ajustem suas estratégias de comunicação para maximizar a persuasão e a eficácia de suas propostas.

Como conclusão, temos que a intersecção entre retórica e lobby no processo legislativo brasileiro é um aspecto fundamental para entender como as políticas públicas são formuladas e aprovadas. A aplicação das regularidades retóricas ao contexto do lobby permite que os argumentos sejam adaptados de maneira mais eficaz, aumentando a influência dos grupos de interesse no processo legislativo. Estudos de caso no Brasil ilustram como a combinação de argumentos técnicos e emocionais pode ser utilizada para persuadir os legisladores e moldar a legislação em benefício de determinados setores.

6 NOTÍCIAS DE “LOBBY” E INTERESSES NA APROVAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA (EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 132/2023)

A aprovação da Emenda Constitucional 132/2023, que instituiu a reforma tributária no Brasil, foi cercada por intensas negociações e a atuação de diversos grupos de interesse, evidenciando a prática do lobby no processo legislativo.

A reforma tributária, promulgada em 20 de dezembro de 2023, unificou cinco tributos sobre o consumo em dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Este novo modelo busca simplificar o sistema tributário e promover a justiça fiscal, mas também gerou debates acalorados sobre seus impactos (Congresso em Foco, 2023).

Durante o processo de tramitação, a Fecomercio-SP, uma das entidades empresariais mais influentes, participou ativamente das discussões, realizando reuniões com membros do parlamento e oferecendo sugestões para o aperfeiçoamento do texto. O foco principal das negociações girou em torno do impacto da reforma nas empresas optantes pelo Simples Nacional e no possível aumento da carga tributária para o setor de serviços (SINDICOMIS, 2023).

Além disso, a bancada ruralista, que representa os interesses do agronegócio, também teve um papel significativo nas negociações. Esta bancada buscou garantir que as novas regras tributárias não prejudicassem o setor agrícola, que já conta com diversos benefícios fiscais. Segundo a Agência Brasil, a aprovação da reforma foi um marco histórico, resultado de um diálogo intenso entre parlamentares, governo e setores da sociedade (Agência Brasil, 2023).

O presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, destacou que a aprovação da reforma não foi um ato autoritário, mas sim fruto de uma negociação política intensa e permanente com diversos setores da sociedade brasileira (Portal da Câmara dos Deputados, 2023). Esta declaração reflete a complexidade e a importância do lobby no processo legislativo, onde a articulação e a persuasão são fundamentais para alcançar um consenso.

Outro importante exemplo da força do lobby na reforma tributária brasileiras, diz respeito à regra que equipara os salários dos auditores fiscais municipais e estaduais ao teto do Supremo Tribunal Federal (STF). Esse destaque, aprovado por 324 votos a 142, foi incluído após pressão significativa de sindicatos de auditores fiscais. O relator da proposta, Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), havia inicialmente removido esse trecho, mas ele foi reinsertado durante as negociações (Poder360, 2023).

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) destacou a importância dessa conquista para a categoria, afirmando que a medida dá dignidade e estímulo aos profissionais responsáveis pela arrecadação de tributos, equiparando seus benefícios aos de outras carreiras jurídicas, como juízes e promotores (ANFIP, 2023).

O "Pacto de Brasília", uma coalizão de entidades representativas dos auditores fiscais, também teve um papel crucial na defesa dessa pauta. As entidades que compõem o pacto trabalharam juntas para garantir a inclusão do teto remuneratório na emenda, argumentando que a medida é essencial para a valorização da carreira e para a eficiência da administração tributária no país (Pública, 2024).

A experiência com a Emenda Constitucional 132/2023 mostra a necessidade urgente de regulamentar o lobby no Brasil. Medidas como a criação de um registro obrigatório de lobistas, a exigência de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby e a implementação de códigos de conduta específicos são essenciais para aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo.

CONCLUSÃO

O presente estudo explorou a intersecção entre retórica e lobby no processo legislativo tributário brasileiro, destacando a importância dessas práticas na elaboração de leis e políticas públicas. Observou-se que a retórica desempenha um papel crucial na persuasão e construção de argumentos que moldam as decisões legislativas. Além disso, o lobby, quando realizado de forma transparente e ética, pode enriquecer o debate legislativo com informações especializadas, embora apresente riscos de corrupção e captura do interesse público se não regulamentado adequadamente.

A análise teórica demonstrou que a retórica, desde Aristóteles até os teóricos contemporâneos como Perelman e Sobota, é uma ferramenta essencial para a argumentação jurídica e legislativa. A aplicação prática desses conceitos no contexto legislativo tributário revela que a habilidade de construir argumentos convincentes é central para o sucesso legislativo e para a defesa de interesses diversos.

No Brasil, o processo legislativo tributário é marcado por influências políticas e econômicas significativas. A atuação de grupos de interesse, como a bancada ruralista e as grandes empresas de telecomunicações, exemplifica como o lobby pode moldar a legislação em benefício de setores específicos. Esses exemplos ressaltam a necessidade urgente de regulamentação do lobby para garantir a transparência e a integridade do processo legislativo.

A experiência internacional, como a regulamentação do lobby nos Estados Unidos e na União Europeia, oferece modelos valiosos que podem ser adaptados ao contexto brasileiro. A criação de um registro obrigatório de lobistas, a exigência de relatórios periódicos sobre as atividades de lobby e a implementação de códigos de conduta específicos são medidas propostas que podem aumentar a transparência e a confiança pública no processo legislativo.

Em suma, a regulamentação adequada do lobby, aliada a uma compreensão profunda da retórica aplicada no processo legislativo tributário, pode contribuir significativamente para aumentar a transparência, reduzir a influência indevida de interesses particulares e promover um sistema tributário mais justo e equitativo no Brasil. A adoção dessas medidas é essencial para fortalecer a democracia e garantir que as decisões políticas sejam tomadas com base no interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício. *Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo*. São Paulo: Noeses, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. Congresso promulga emenda constitucional da reforma tributária. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

ANFIP. Promulgação da Emenda 132/23 consolida pautas dos Auditores. Disponível em: <https://www.anfip.org.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

ARISTÓTELES. *Retórica*. Tradução, textos adicionais e notas Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2011.

ATIENZA, Manuel. *As Razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.202, de 2007. Regulamenta o exercício da atividade de lobby e a defesa de interesses no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/345600>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.391, de 2012. Dispõe sobre a regulamentação da representação de interesses, conhecida como lobby, junto aos órgãos da administração pública federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/561155>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CONGRESSO EM FOCO. Reforma tributária: veja a íntegra do texto final, a Emenda Constitucional 132. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

EUROPEAN UNION. Transparency Register. Brussels, 2011.

MOREIRA, Bernardo Motta. A Governamentalização do Poder de Tributar: Desafios do Processo Legislativo Tributário. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. Tratado da Argumentação: A Nova Retórica. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Poder360. Câmara aprova salário de auditores igual a teto do STF na tributária. Disponível em: <https://www.poder360.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Reforma tributária é promulgada pelo Congresso; Lira prevê a geração de milhares de empregos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

Pública. Pacto de Brasília defende regulamentação urgente da EC 132/23. Disponível em: <https://www publica.org.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2013.

SINDICOMIS. **Reforma tributária é aprovada:** entenda as mudanças com a Emenda Constitucional 132/2023. Disponível em: <https://sindicomis.com.br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SOBOTA, Katharina. **NAO MENCIONE A NORMA!**. Universidade de Jena, 2021.

UNITED STATES. **Lobbying Disclosure Act of 1995**. Public Law 104-65, 104th Congress. Washington, D.C., 1995.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA SOCIEDADE DIGITAL¹

FREEDOM OF EXPRESSION IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION: NEW PERSPECTIVES FROM THE DIGITAL SOCIETY

Luiz Henrique Urquhart Cademartori²

Maria Eduarda dos Santos Painim³

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar a possível violação do direito fundamental à liberdade de expressão mediante a aprovação do Projeto de Lei n.º 2.630/20, bem como se este Projeto poderá distorcer a hermenêutica constitucional acerca do direito à liberdade de expressão e ocasionar eventual censura aos usuários e criadores de conteúdos no meio virtual. Dessa forma, busca-se trazer a noção de liberdade de expressão, bem como apresentar os limites quanto a sua manifestação. Ademais, busca-se analisar a proposta do Projeto de Lei n.º 2.630/20, bem como se provocará violação ao direito de liberdade de expressão no meio virtual, tendo em vista o caráter basilar do direito à liberdade de expressão na estrutura para existência de um Estado Democrático de Direito e como meio concretizador da dignidade humana. Para isso, a pesquisa serve-se do método qualitativo e bibliográfico, por meio do método indutivo, sendo a coleta de dados realizada através do exame de material sobre a temática. Ainda, destaca-se que a pesquisa não tem a intenção de esgotar a discussão do assunto, tendo em vista a sua abrangência.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Liberdade de expressão. Direito Digital. Projeto de lei n.º 2630/20.

ABSTRACT: This article is designed to analyze the potential violation of the fundamental right to freedom of speech through the approval of the legislative Bill No. 2630/20, as well as whether this bill draft could distort the constitutional interpretation regarding the right to freedom of expression and potentially lead to censorship of users and content creators in the virtual environment. Therefore, we seek to clarify the concept of the right to freedom of speech, as well as analyze the limits of this fundamental right. In addition, we aim to examine the draft of the Bill No. 2630/20 and whether it may result in a violation of the right of freedom of speech in the virtual realm, considering the foundational nature of the right to freedom of expression in the structure of a Democratic Rule of Law and as a means to realize human dignity. To this end, the research uses the qualitative and bibliographical methods, through the inductive method, and data collection is carried out through the examination of material on the subject. In addition, it is stressed that the research does not intend to exhaust the discussion of the topic,

¹ Recebido em 21/09/2023 e aceito em 23/12/2024.

² Pós-doutor em Direito pela Universidade de Granada - Espanha. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Autor de diversas obras jurídicas de direito público e artigos para periódicos e revistas científicas. <http://lattes.cnpq.br/5831740652814002>. E-mail: luiz.cademartori@gmail.com.

³ Pós-graduanda em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Mater Dei. Advogada. <http://lattes.cnpq.br/5995175779238894>. E-mail: mepainim@gmail.com.

taking into account its scope. Thus, future research is suggested for the analysis of other aspects.

Keywords: Constitutional Law. Freedom of speech. Digital Law. Bill No. 2630/20.

INTRODUÇÃO

Diante da crescente disseminação de desinformações, ocorrência de discurso de ódio e alegações de censura nas mídias sociais, o poder legislativo incumbiu-se de elaborar o Projeto de Lei n.º 2.630/20, o qual tem objetivo o trazer maior transparência aos conteúdos postados na internet, evitar a propagação de desinformações e notícias falsas, bem como trazer a responsabilização de plataformas, criadores de conteúdo e usuários de redes sociais.

No entanto, tanto no debate público quanto no âmbito jurídico há divergências de opiniões acerca da possibilidade de o Projeto de Lei violar o direito fundamental de liberdade de expressão no meio virtual.

Diante disso, este artigo se propõe a analisar a possível violação do direito fundamental à liberdade de expressão mediante a aprovação do Projeto de Lei n.º 2.630/20. Para isso, a problemática se concentra em investigar a possibilidade do Projeto de Lei n.º 2.630/20 viole o direito fundamental de liberdade de expressão no meio digital e promova uma censura aos usuários e produtores de conteúdo nas plataformas.

O objetivo da pesquisa consiste em promover uma investigação sobre as normas contidas no PL, bem como se estas poderão distorcer a hermenêutica constitucional acerca do direito à liberdade de expressão e se poderá acarretar eventual censura aos usuários e criadores de conteúdos no meio virtual.

Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos: a) apresentar o conceito e a interpretação do direito à liberdade de expressão; b) abordar os limites do direito à liberdade de expressão; c) examinar as legislações já vigentes que regulam o direito de liberdade de expressão na internet; d) investigar a possibilidade de violação ao direito de liberdade de expressão no meio virtual contido no Projeto de Lei n.º 2.630/20, bem como analisar a interpretação e eficácia do Projeto de Lei.

A hipótese é de que o direito de liberdade de expressão continuará a ser exercido da mesma forma, porém haverá maior fiscalização e responsabilização dos servidores

da plataforma e dos criadores do conteúdo para caso haja a disseminação de desinformação ou de notícias falsas, bem como o cometimento de discurso de ódio ou outros tipos de crimes pelo meio virtual.

A atualidade do tema encontra-se no fato de o Projeto de Lei n.º 2.630/20 estar em tramitação no Congresso Nacional, gerando uma grande discussão sobre o modo de regulação do direito de liberdade de expressão, sobre como passará a ser feita a fiscalização e responsabilização dos servidores da plataforma; dos criadores do conteúdo e dos usuários no meio virtual.

Salienta-se a importância da temática, tendo em vista o grande número de usuários das plataformas, “o Brasil é o terceiro país que mais consome redes sociais em todo o mundo” (Pacete, 2023, online), bem como “a análise “Tendências de Social Media 2023” mostra que os 131,5 milhões de usuários conectados no Brasil têm passado cada vez mais tempo na internet, em especial nessas plataformas” (Pacete, 2023, online). Destaca-se que “em 2021, entre os 183,9 milhões de pessoas com 10 ou mais anos de idade no país, 84,7% utilizaram a Internet no período de referência da PNAD TIC” (Nery; Britto, 2022, online).

Ademais, destaca-se a relevância social do tema, pois está ligado à sociedade e ao exercício de direito fundamental, uma vez que o direito à liberdade de expressão é essencial para a garantia da dignidade do indivíduo, bem como como garantia estruturante do Estado Democrático de Direito.

Para isso, a pesquisa serve-se do método qualitativo e bibliográfico, por meio do método indutivo, sendo a coleta de dados realizada através do exame de material sobre a temática.

Naturalmente, não se almeja esgotar a questão, mas, mediante pesquisa bibliográfica, trazer indícios e caminhos para que essa questão possa ser trabalhada de maneira adequada, bem como que sirva de fonte de reflexão no âmbito jurídico.

1 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição da República Federativa do Brasil é produto da reabertura política que marcou o fim do regime militar no país, o qual foi um período assinalado por diversas violações aos direitos humanos, em especial o direito à liberdade de expressão. Foi um momento histórico em que ocorreu a censura mediante a promulgação da Lei de Imprensa

de 1967, a qual previa punições severas aos meios de comunicação e aos jornalistas que publicassem manifestações contrárias ao governo e que não seguissem à risca aos ideais do regime.

Diante disso, houve uma elevação dos direitos fundamentais na previsão constitucional, sendo o auge a escolha da dignidade humana como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (Sarlet, 2012). Observa-se que a Constituição Federal reuniu as concepções de Estado de Direito e de Estado Democrático. A primeira, possui origens liberais e tem por objetivo trazer os ideais de divisão dos poderes; a garantia dos direitos fundamentais e a submissão à lei. Já a segunda concepção tem como alicerce o princípio da soberania popular como garantia geral dos direitos fundamentais do homem (Silva, 2016).

Percebe-se a preocupação do texto constitucional em assegurar os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, a fim de introduzir o Estado Democrático de Direito. Dessa forma, destaca-se a liberdade de manifestação como sendo a base para a existência de uma democracia, visto que é elemento garantidor da dignidade do indivíduo como ser de direitos, o qual manifesta seus ideais políticos, filosóficos e ideológicos (Kersting; Gitirana, 2020).

Ademais, resgata-se o conceito de democracia como sendo o governo em que o povo exerce a soberania (Aristóteles, 1985), para que ocorra este exercício é fundamental a existência do direito de liberdade de expressão, pois sem ele (e, também, sem o direito à informação) ao se deparar com os problemas públicos e sobre a ação estatal, a minoria política, os grupos de pressão organizados e a população em geral não têm como levar a cabo qualquer forma de controle exercida pelo Estado (Barcellos, 2022).

Para cunho didático, verifica-se que o direito à liberdade expressão encontra-se dentro do rol de direitos e garantias individuais apresentados no art. 5º, da Constituição Federal, destacando-se o inciso IV, o qual dispõe: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;”, bem como o inciso IX – “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;” (Brasil, 1988, online).

Ainda, os direitos em tela se projetam, do ponto de vista coletivo, nas normas estabelecidas nos arts. 220 e 224 do texto constitucional, inseridas em capítulo dedicado à comunicação social, que regulamenta a atividade de criação, manifestação e expressão sob qualquer natureza através dos instrumentos de comunicação de massa, notadamente a imprensa, por meio de mídias como jornais, rádio, televisão, cinema e internet, alcançando as mensagens um número indeterminado de destinatários.

À vista disso, é possível definir o conceito de liberdade de expressão como o “direito de comunicar-se, ou de participar de relações comunicativas, quer como portador de mensagens (orador, escritor, expositor), quer como destinatário (ouvinte, leitor, espectador)” (Martins Neto, 2008, p. 27). Ainda, pode ser abranger a comunicação em torno de informações, opiniões, sentimentos, propostas, por meio do uso da linguagem, gestos, imagens ou mesmo o silêncio (Simao, Rodovalho, 2017).

Observa-se, para além de ser um direito, a liberdade de expressão pode ser entendida como “um conjunto de direitos relacionados às liberdades de comunicação” (Tôrres, 2013, p. 62). Tendo em vista que o preceito contido no art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, determinou uma espécie de “direito mãe” (Sarlet, 2012), a qual acompanhada de outros dispositivos, contemplam a liberdade de expressão em suas diversas facetas, sendo elas: liberdade de manifestação do pensamento incluindo a liberdade de opinião); liberdade de expressão artística; liberdade de ensino e pesquisa; liberdade de comunicação e de informação (liberdade de “imprensa”); liberdade de expressão religiosa (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023).

Ainda, salienta-se o fato de que a liberdade de expressão em sentido estrito, por se referir a ideias e opiniões, não está vinculada à verdade, ao passo que a liberdade de informação, ao contrário, possui a verdade como limite (interno e externo), uma vez que se destina a dar ciência da realidade ao público (Barroso, 2004). Assim, “ao se falar na verdade como limite à liberdade de expressão, não se faz referência a um conceito absoluto de verdade, pois este é impossível de ser alcançado” (Simao; Rodovalho, 2017, p. 212).

Outro ponto marcante a ser compreendido acerca do exercício do direito à liberdade de expressão é a característica de possuir um “duplo aspecto”. O primeiro pode ser caracterizado como positivo, corresponde ao direito que o cidadão possui de se manifestar como bem entender. Já o segundo aspecto, o negativo, é aquele que por meio de censura prévia, irá inibir a intervenção ilegítima feita pelo Estado (Moraes, 2023).

Logo, percebe-se que ao manifestar-se, o indivíduo efetua o exercício de ato fundamental para sua existência no Estado Democrático de Direito, o qual tem por função salvaguardar seu ser pensante, do contrário, existiria um cenário adverso ao da democracia. No entanto, a liberdade de expressar-se não é um direito absoluto, do contrário, possui limites e gera responsabilidades ao indivíduo.

2 LIMITES DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Considerando sua relevância para a democracia, bem como o fato de trazer a característica de dignidade ao indivíduo, a liberdade de expressão é um direito precioso e pode vir a assumir uma posição preferencial quando há a ocorrência de conflitos com outros princípio constitucionais e direitos fundamentais. No entanto, não se trata de atribuir à liberdade de expressão uma condição de ilimitabilidade, também não será estabelecido nenhuma forma de hierarquia prévia entre as normas constitucionais (Sarlet, 2012). Tendo em vista que “ela está referida no sistema constitucional pelo princípio da legalidade” (Freitas; Castro, 2013, p. 349).

Dessa forma, diante da previsão do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, significa que a capacidade que o indivíduo possui de exercer autonomamente o direito à liberdade de expressão, sempre estará limitada pela integralidade do ordenamento jurídico no tocante ao respeito às próprias normas constitucionais, bem como pela obrigatoriedade de conviver com outros valores também prestigiados pela Constituição, como a dignidade humana; mas também respeitar as normas infraconstitucionais que tipificam condutas ilícitas, as quais são definidas pelo Código Penal e em outros dispositivos, por exemplo a como a Lei n.º 7.716/89, que estabelece os crimes de preconceito racial, cor, etnia, religião, etc. (Freitas; Castro, 2013, p. 349).

Nesse sentido, a primeira espécie limitadora da liberdade de expressão é a vedação ao anonimato, a qual é prevista no art. 5º, IV, da Constituição Federal, tal vedação tem por objetivo “tornar viável a responsabilização do autor da manifestação, através de sua identificação, em caso de danos causados a terceiros” (Andrade, 2020, p. 117). Dessa forma, ao passo que a ordem constitucional garante ao indivíduo o livre direito de expressar como bem entender, também assegura à terceiros o direito de identificar de quem pertence a autoria do conteúdo manifestado.

A segunda espécie limitadora do direito à liberdade de expressão é o direito de resposta, assim, a Constituição estabeleceu em seu art. 5º, inciso V: “o direito de resposta, proporcional ao agravo, além de indenização por dano material, moral ou à imagem” (Brasil, 1988, online). A ideia do dispositivo legal foi de contemplar um direito de resposta proporcional e equivalente à manifestação propagada, no sentido de que as manifestações que venham afetar bens jurídicos e direitos fundamentais de terceiros, possam estes quando se sentirem prejudicados exercer o direito de apresentar as suas razões (Sarlet, 2012).

Sem dúvidas, o sistema de limitação de direitos individuais é válido, mas só tem cabimento quando há a finalidade de se presar pelo bem-estar social, fora disso já se pode considerar arbítrio (Silva, 2016).

Nessa perspectiva, o direito de resposta constitui meio de assegurar o contraditório no processo público da comunicação, bem como tem a finalidade de garantir a democracia, de tal modo que, além de sua dimensão individual, possui um forte elemento transindividual, efetuando, neste contexto, a serviço da dimensão objetiva da liberdade de expressão (Sarlet, 2012). Possui a característica de viabilizar o exercício de forma igualitária para todos aqueles que tiveram seus direitos da personalidade violados pela imprensa (Tôrres, 2013).

Na mesma entoada de garantir a responsabilização do indivíduo que realizou a manifestação, temos a proteção dos direitos da personalidade. No art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, qualifica como invioláveis, na condição de direitos fundamentais da personalidade, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, conferindo-lhes especial proteção, assegurando o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Dessa forma, a proteção ao direito de imagem impossibilita que uma pessoa tenha sua representação física ou de seu nome utilizado para proveito de terceiros, sem prévia autorização (Barroso, 2004). Outrossim, a Constituição também traz a proteção da honra do indivíduo, bem como a legislação penal quando trata como crime a prática de calúnia (imputação falsa de um crime), difamação (imputação de fato desabonador) e injúria (ofensa pessoal) (Barroso, 2004).

Nesse cenário de limitações, um conceito de contornos imprecisos tem se popularizado, o chamado discurso de ódio. Hoje, a expressão faz parte do vocabulário popular, havendo crescente e significativo debate público a respeito do tema na sociedade civil. No entanto, é imprescindível compreender que tal direito fundamental não se confunde com os crimes de discurso de ódio, desinformação e notificações falsas.

Segundo Meyer-Pflug (2009), o conceito de discurso de ódio pode ser delineado como a manifestação de ideias que possuem um potencial ou capacidade de gerar ódio, violência ou discriminação contra grupo específico. No mesmo sentido é o entendimento de De Matteu, Cardoso; L.; e Cardoso; R.; (2023, p. 2) ao afirmarem que o discurso de ódio “está relacionado à designação de um determinado grupo como inimigo, tratando-se da utilização da retórica com o objetivo de incitar, estimular ou encorajar o ódio e a violência contra tal grupo vulnerável”.

Apesar de parecerem sinônimos, os termos “desinformação” e “notícias falsas” não se confundem. Brisola e Bezerra (2018) explicam que a desinformação é um conceito antigo que nasce ligado a projetos militares de contrainformação e espionagem, mas que passa ser utilizado nos meios de comunicação e para aparelhos estatais e privados, afirmam que a desinformação está presente em livros de história, discursos políticos, jornais, etc.

A desinformação, segundo Bucci (2022), pode ser considerada como o ambiente comunicacional hostil à informação, compreende-se no efeito geral da disseminação de notícias falsas, bem como outros recursos com a finalidade de manipular os fatos e enganar as pessoas (Bucci, 2022).

Já a definição de notícias falsas pode ser compreendida como “são uma falsificação de forma, a forma notícia, e, só depois, fraudam o conteúdo. Fake News são um tipo historicamente datado de mentira. São uma criação do século XXI” (Bucci, 2022, p. 10).

Portanto, diante da conceituação do direito à liberdade de expressão e de seus limites, ao passo da compreensão de que o direito fundamental à liberdade de expressão não se confunde com a prática criminosa de discurso de ódio, desinformação ou propagação de notícias falsas. É evidente a necessidade de dispositivo regulador que traga maior transparência e iniba a prática dos crimes supracitados, bem como reitere o exercício do direito de liberdade de expressão no meio virtual, em virtude do fato de ser o meio de comunicação mais utilizado pelos indivíduos atualmente.

3 PROJETO DE LEI N.º 2630/20 E A REGULAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Inicialmente, é importante ter em mente que notícias falsas e desinformação sempre existiram e foram utilizadas como instrumentos políticos. O que as Tecnologias da Informação e Comunicação fizeram foi dar novos contornos para esse fenômeno, trazendo maior rapidez na propagação e a massificação de informações.

Durante a história, é possível observar a mudança da forma de como a comunicação era feita, o primeiro de comunicação era o oral face a face, ou seja, por meio de uma conversa, logo após há o invento da escrita, e conseqüentemente anos depois o surgimento da imprensa, a qual permitiu o nascimento da opinião pública, impulsionada pelos meios de comunicação de massa, por último temos a criação dos meios digitais, nos

quais há o compartilhamento de mensagens instantâneas, com pouco controle de seleção e certificação da informação (Amato, 2021).

Devido ao compartilhamento instantâneo de mensagens e o escasso controle da veracidade da informação propagada, houve uma predisposição mundial de criação de normatizações que venham a regular plataformas na internet. A União Europeia, em 2020, aprovou o Digital Services Act – DSA, o qual consiste em um sistema de regulação das plataformas privadas ao buscar, essencialmente, a criação de um ambiente digital seguro, em que direitos fundamentais dos usuários são respeitados.

Na mesma direção, a Austrália, em 2021, News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code – NMBC, uma legislação que tem por finalidade regular a forma de como notícias e conteúdos locais são disponibilizados por plataformas digitais. Portanto, é claro que o Brasil apenas está seguindo a tendência mundial de criação de legislação que possui a finalidade de trazer maior transparência e segurança quanto ao direito de liberdade de expressão na internet.

Antes de adentrar na análise do conteúdo do Projeto de Lei n.º 2630/20, é necessário observar instrumentos normativos nacionais que já regulam a internet, e consequentemente, influenciam no direito à liberdade de expressão.

Promulgada em 2014, a Lei n.º 12.965, conhecida como Marco Civil da Internet, é a norma que regular a internet no Brasil. Esta legislação estabelece princípio, garantias, direito e deveres para os usuários da rede, incluindo a liberdade de expressão. Em seu art. 19, está estabelecido o intuito de assegurar a liberdade de expressão, bem como o de evitar a censura, há a possibilidade de o provedor da internet ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, se após a prolação de sentença judicial, o provedor não tomar as providências cabíveis.

Conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, a Lei n.º 13.709/2018 estabelece acerca do uso, da proteção e da transferência de dados pessoais, inclusive àqueles em meio digital, no território nacional por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado e tem como objetivo proteger direitos fundamentais, como por exemplo o direito de liberdade; de privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Ainda, a legislação prevê em seu art. 6º, os princípios norteadores, sendo eles: a finalidade, a adequação, transparência, responsabilização, segurança, necessidade, livre acesso e prestação de contas.

Deste modo, inevitavelmente a nova forma como vem se estruturando os modelos de negócios da sociedade digital provocou a necessidade de criação específica de

tratamento de dados pessoais, em virtude do fato de que as informações passaram a ser moeda de troca e vem sendo utilizada pelos usuários como meio de acesso a determinados bens e serviços (Quaglio, 2021).

É evidente que os dispositivos supracitados trouxeram certa segurança quanto a responsabilização de provedores de internet e quanto ao tratamento de dados. Contudo, observa-se que ainda não há com objetividade um texto normativo capaz de inibir a prática, o uso e o compartilhamento de notícias falsas, desinformação e do discurso de ódio.

Dessa maneira, apesar da existência de dispositivos sistematizem a utilização da internet no Brasil, ainda há questões específicas que necessitam de regulação. Tendo em vista que o direito apenas surge a partir da criação de problemas ou em virtude de necessidades da sociedade. Portanto, é claro o intuito do legislador ao elaborar o Projeto de Lei n.º 2630/20, pois é uma tentativa de sanar as lacunas em que dispositivos já promulgados não conseguiram suprir a necessidade, por exemplo, trazer maior transparência no meio virtual, inibir a propagação de discurso de ódio, desinformação e de notícias falsas.

Diante disso, o Projeto de Lei n.º 2.630/20, de autoria do senador Alessandro Vieira, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Popularmente chamado de “PL das Fake News”, a matéria foi apresentada em maio de 2020. No Senado Federal o texto do projeto recebeu 152 emendas e apenas em julho de 2020 a matéria foi aprovada e remetida à Câmara dos Deputados.

Em essência, conforme a previsão do art. 2º, o Projeto de Lei tem por objetivos: o fortalecimento do processo democrático por meio do combate à desinformação e propagação de falsas notícias na internet e no Brasil; a busca de transparência sobre conteúdos pagos disponibilizados para usuários; e desestimular o uso de contas não autenticadas para disseminar desinformação e notícias falsas na internet.

O texto do Projeto é sintético e dividido em seis capítulos: disposições preliminares; responsabilidade dos provedores ao combate à desinformação e fortalecimento da transparência; transparência em relação a conteúdos patrocinados; da atuação do poder público; das sanções e disposições finais.

De início, é possível compreender que o projeto de lei é voltado para regular a atuação e a propagação de informações das big tech – plataformas de redes sociais e de mensageria privada na internet, como por exemplo: WhatsApp, Youtube, Instagram, Telegram e Tiktok – ou seja, a regulação não é voltada diretamente ao cidadão que utiliza as plataformas digitais como usuário.

Apesar de que, no art. 11, da seção que trata sobre as medidas contra a desinformação, há a previsão de restrição de conteúdo que seja considerado ilícito ou desinformativo, bem como o dever da plataforma digital de comunicar ao usuário que criou o conteúdo, bem como a qualquer usuário que tenha compartilhado que estarão passíveis de responsabilização.

Dessa forma, ao se analisar a possibilidade de violação ao direito fundamental de liberdade de expressão, no tocante aos limites e possibilidade da regulação infraconstitucional acerca da liberdade de expressão. É possível constatar que o Projeto de Lei não cria nenhuma figura normatiza limitante nova ao direito de liberdade de expressão. Pelo contrário, ele apenas tem por objetivo ratificar os limites já existentes, bem como responsabilizar as plataformas e usuários que venham a produzir conteúdo ilícitos.

O Projeto é válido e coerente com a realidade e com a direção que está tomando o uso da internet. Haja vista a necessidade de criação de normas que regulem o uso e criação de conteúdo na internet, devido ao aumento exponencial de inclusão de conteúdos ilegais e nocivos aos usuários. Infelizmente, é recorrente nas plataformas digitais a criação de grupos que gerenciam jogos que promovam automatização e o suicídio, principalmente, tem por público-alvo jovens e crianças; bem como a postagens de fotos que venham a glamourizar o tráfico, organizações criminosas. Do mesmo modo há a postagens de cenas de violência, consumo de drogas ilícitas, tal como a incidência de criação de perfis promovendo o neonazismo.

Assim, Moraes (2023) explica que a Constituição consagrou o binômico “liberdade e responsabilidade” no que se refere ao direito à liberdade de expressão, não sendo permitido de maneira irresponsável a efetivação de abuso no exercício de um direito constitucionalmente consagrado, bem como é inaceitável utilizar a liberdade de expressão como escudo protetivo com a finalidade de praticar discursos de ódio, ameaças, e toda a espécie de ilegalidade (Moraes, 2023).

Salienta-se em que em dois momentos o texto do Projeto menciona e reitera a proteção ao direito fundamental à liberdade de expressão, a primeira menção é feita no §1º, do art. 5º: “não implicarão restrição ao livre desenvolvimento da personalidade individual, à manifestação artística, intelectual, de conteúdo satírico, religioso, ficcional, literário ou qualquer outra forma de manifestação cultural, nos termos dos arts. 5º, IX e 220 da Constituição Federal” (Brasil, 2020, online).

A segunda menção está presente no parágrafo único do art. 9º, a qual prevê que as medidas contra a desinformação deverão ser proporcionais, não discriminatórias e não

implicarão em restrição ao livre desenvolvimento da personalidade individual, à manifestação artística, intelectual, de conteúdo satírico, religioso, ficcional, literário ou qualquer outra forma de manifestação cultural. Portanto, não há o que se falar na possibilidade do Projeto de Lei fomentar censura prévia ou violar a liberdade de expressão dos usuários.

É importante mencionar que foi excluído do texto do Projeto a possibilidade de criação de órgão público fiscalizador do conteúdo, o qual gerou desde a apresentação do Projeto um receio social, pois havia o medo da possibilidade de existência de censura prévia quanto ao conteúdo postado nas redes sociais.

Como principais pontos positivos, o Projeto inova ao tentar regular de uma forma melhor as publicidades pagas, trazendo ao usuário a informação qual postagens tem conteúdo patrocinado, ou seja, trata-se de propaganda de algum produto ou serviço, assim evitando a possibilidade de propaganda velada e a violação de direitos do consumidor.

Outro ponto assertivo, é a previsão de que uma conta de autoridade pública não terá a possibilidade de bloquear ou restringir comentários em suas publicações de usuários. Isto garante o direito à liberdade de expressão, principalmente no tocante a cobrança feita pelos cidadãos a seus governantes reivindicando uma melhor administração das instituições democráticas.

No entanto, o Projeto de Lei possui algumas imprecisões que causam confusão e dificultam a interpretação jurídica. Apesar de trazer o conceito de desinformação no art. 4º, inciso II, o Projeto deixou de fora as definições dos termos “notificas falsas” e “discurso de ódio”. Justamente pela ausência de definições destes termos há a dificuldade na interpretação na norma, conforme explica Kelsen citado por Streck (2017), o ato de interpretar consiste em uma operação mental em junto com o processamento de identificação do Direito, ou seja, entender qual conteúdo da norma e deduzir sua aplicação a um caso concreto.

No mesmo sentido, a falta de descrição de condutas, bem como de tipificação de conteúdos desinformativos, notícias falsas ou discursos de ódio contribuem na interferência da eficácia jurídica. Conforme Silva (2007), a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados, ou seja, a eficácia jurídica está atrelada à aplicabilidade e executoriedade da norma. Dessa forma, ainda há grande dificuldade, pelas plataformas, em localizar conteúdo que tenham possível carácter desinformativo ou ilícito, e pior ainda é a dificuldade em enquadrar o conteúdo como desinformativo ou ilícito por falta de previsão legal que descreva objetivamente a tipificação da conduta.

Além disso, o texto aborda outros assuntos relacionados ao uso de plataformas digitais e de mensageria que não estão atrelados necessariamente com a finalidade de combater a desinformação e trazer maior transparência. Assim, acabou-se desviando de seu objetivo original.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou trazer importantes referenciais teóricos que explicam a razão do direito à liberdade de expressão ser entendido como direito fundamentado em uma sociedade democrática. De tal forma que a liberdade é ferramenta que garante a efetivação de outra gama de direitos, tendo em vista que são colocados em prática através da manifestação do indivíduo.

Constatou-se a presença de limites que restringem o direito à liberdade de expressão, como foi pontuado, as restrições precisam ser coerentes com sua amplitude constitucional, derivadas da colisão com outros direitos também reconhecidos como essenciais. Salientou-se que plenitude da efetivação é considerada a regra, já a limitação é sempre a exceção, sendo que uma liberdade fundamental só pode ser limitada na medida em que sua restrição significa a efetivação de outros direitos.

Diante disso, comentou-se acerca de legislações existentes que já regulam e protegem o direito à liberdade de expressão quando exercido pela internet, sendo eles o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados. É claro que tais dispositivos trouxeram certa segurança quanto a responsabilização de provedores de internet e quanto ao tratamento de dados. No entanto, observou-se que tais legislações não conseguem suprir as necessidades atuais de publicação de conteúdos nas plataformas digitais e nos serviços de mensageria.

No entanto, observa-se que ainda não há com objetividade um texto normativo capaz de inibir a prática, o uso e o compartilhamento de notícias falsas, desinformação e do discurso de ódio.

Dessa forma, o Projeto de Lei n.º 2.630/20 é bem-vindo devido a necessidade de uma legislação reguladora que traga maior transparência, iniba a prática de compartilhamento de notícias falsas, causem desinformação e impeça a propagação do discurso de ódio.

Além disso, concluiu-se que o Projeto não viola o direito à liberdade de expressão e nem promove a aplicabilidade de censura prévia, uma vez que o texto legislativo faz duas menções à proteção do livre desenvolvimento da personalidade individual, à manifestação artística, intelectual, de conteúdo satírico, religioso, ficcional, literário ou qualquer outra forma de manifestação cultural. O texto do Projeto apenas reitera o sentido de que a liberdade de expressão não pode ser utilizada de maneira irresponsável e como escudo protetivo de práticas ilegais.

Contudo, verificou-se algumas inconsistências no texto do Projeto, causando uma confusão decorrente de sua leitura, dificultando a sua interpretação e, conseqüentemente, podendo vir a refletir em sua eficácia jurídica.

Assim, é necessário que se faça uma reflexão séria e profunda quanto à importância liberdade de expressão no regime democrático, impedindo assim que sua garantia constitucional seja de qualquer forma limitada ou tolhida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMATO, L. F. Fake news: regulação ou metarregulação? Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 29-53, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p29. Acesso em: 20 ago. 2023.

ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. **Liberdade de expressão em tempos de cólera**. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2020.

ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Atena Editora, Ética a Nicômacos. Tradução: Maria da Gama Jury. Brasília: Editora UnB, 1985.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BARROSO, L. R. Colisão entre Liberdade de Expressão e Direitos da Personalidade. Critérios de Ponderação. Interpretação Constitucionalmente Adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 235, p. 1-36, 2004. DOI:

10.12660/rda.v235.2004.45123. Disponível em:
<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45123>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2630, de 3 de julho de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Câmara dos Deputados. Disponível em:
https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8110634&ts=1691608177344&disposition=inline&_gl=1*1xlf024*_ga*MTTE4OTY4NTAyMC4xNjkzMTg3OTUy*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MzU5NjAzMC4xMi4wLjE2OTMIOTYwMzAuMC4wLjA. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 2014, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2014/Lei/L12965.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 157, p. 59-64, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRISOLA, A.; BEZERRA, A. C.; Desinformação e circulação de “fake news”: distinções, diagnóstico e reação. XIX Encontro Nacional De Pesquisa Em Ciência Da Informação – Enancib, Sergipe, 2018. Disponível em:
http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/XIX_ENANCIB/xixenancib/paper/viewPaper/1219. Acesso em: 20 ago. 2023.

BUCCI, E. **Ciências da Comunicação contra a desinformação**. Comunicação & Educação, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 5-19, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9125.v27i2p5-19. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/202533>. Acesso em: 20 ago. 2023.

DE MATTEU, I. F.; CARDOSO, L. S.; CARDOSO, R. P. M. **A liberdade de expressão e o discurso de ódio nas redes sociais**. Revista de Direito e as Novas Tecnologias [Recurso Eletrônico], São Paulo, n.19, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/48873>. Acesso em: 20 ago. 2023.

DE FREITAS, S.; DE CASTRO, F. **Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão**. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 34, n. 66, p. 327-355, 2013. DOI: 10.5007/2177-7055.2013v34n66p327. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n66p327>. Acesso em: 20 ago. 2023.

KERSTING, M., GITIRANA, J. **Limites da liberdade de expressão e a caracterização do discurso de ódio**. Revista De Direito da FAE, v. 2, n. 1, p. 233-260, jun. 2020. Disponível em: <https://revistadedireito.fae.emnuvens.com.br/direito/article/view/46>. Acesso em: 23 ago. 2023.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Fundamentos da liberdade de expressão**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2008.

MEYER-PFLUG, Samanta Ribeiro. **Liberdade de expressão e discurso de ódio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MITIDIERO, Daniel Francisco. MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt. SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NERY, Carmen; BRITTO, Vinícius. **Internet já é acessível em 90,0% dos domicílios do país em 2021**. Agência IBGE Notícias. Estatísticas Sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em->

2021#:~:text=Em%202021%2C%20entre%20os%20183,a%20rede%20p%C3%BAblica%20de%20ensino. Acesso em: 18 ago. 2023.

PACETE, Luiz Gustavo. **Brasil é o terceiro maior consumidor de redes sociais em todo o mundo**. Forbes Tech. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-tech/2023/03/brasil-e-o-terceiro-pais-que-mais-consome-redes-sociais-em-todo-o-mundo/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

QUAGLIO, Laura Oliveira. **Jurisdição internacional e as fake news na era da pós-verdade: uma análise das leis no âmbito do direito digital vigentes no brasil e o PL nº 2630/2020**. 2021. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIMAO, J. L. de A.; RODOVALHO, T. **A Fundamentalidade do Direito à Liberdade de Expressão: As Justificativas Instrumental e Constitutiva para a Inclusão no Catálogo dos Direitos e Garantias Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, [S. l.], v. 12, n. 1, 2017. DOI: 10.22456/2317-8558.72978. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/72978>. Acesso em: 23 ago. 2023.

STRECK, Leio Luiz. **Verdade e consenso**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TÔRRES, F. C. O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão. Revista de informação legislativa, v. 50, n. 200, p. 61-80, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502937>. Acesso em: 22 ago. 2023.

POLÍTICA ENERGÉTICA PLANIFICADA: A DESCARBONIZAÇÃO DA MATRIZ
ENERGÉTICA CHINESA POR MEIO DA CRIAÇÃO DE GRUPOS CORPORATIVOS
ESTATAIS, LEGISLAÇÃO E PLANEJAMENTO EFETIVOS E SISTEMAS DE
FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO EM CONTRASTE COM O MODELO
BRASILEIRO¹

PLANNED ENERGY TRANSITION: THE DECARBONIZATION OF THE CHINESE
ENERGY MATRIX THROUGH THE CREATION OF STATE CORPORATE GROUPS,
EFFECTIVE LEGISLATION AND PLANNING AND LONG-TERM FINANCING
SYSTEMS IN CONTRAST WITH THE BRAZILIAN MODEL

*Beatriz Torres de Paula*²

*Fernando Joaquim Ferreira Maia*³

*Hirdan Katarina de Medeiros Costa*⁴

¹ Recebido em 11/11/2024 e aceito em 19/12/2024.

² Graduação em andamento em Direito. Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil.

³ Professor Associado da Universidade Federal da Paraíba. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ/UFPB. Ex-Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades-PPGECI-UFRPE/FUNDAJ (2016-2017). Possui Doutorado (2012) e Mestrado (2008) em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Especialização em Direito Processual Civil pela mesma Universidade (2002) e Graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (1998). Tem experiência na área de Direito. De forma primária, atua nas áreas de direito ambiental e agrário, direitos reais e direito à cidade, método e metodologia no direito, retórica jurídica. De forma secundária, atua nas áreas de Teoria Geral do Processo, Teoria e filosofia do direito e história do direito e direitos humanos. Ex-professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco (2010-2017). Editor-Gerente da Revista Prim@ Facie (2017-2018), Editor-adjunto da Revista Prim@ Facie (2018 aos dias atuais). Pesquisador colaborador do Observatório das Metrôpoles-Núcleo Paraíba. Sócio fundador da Sociedade Brasileira de Retórica (2010). Presidente e membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Acumulação de Cargos da UFRPE (2013-2017). Representante titular da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) no Conselho Municipal do Meio Ambiente da Cidade de Recife-COMAM (2013). Membro da Comissão de Avaliação de Desempenho Docente no Estágio Probatório e Alteração do Regime de Trabalho do Conselho Técnico e Administrativo do Departamento de Letras e Ciências Humanas-DLCH (2010-2011). Presidente de Banca Examinadora de Concurso Público para Professor Efetivo e Temporário da Universidade Federal Rural de Pernambuco (2011 e 2013)..

⁴ Advogada formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Processo Civil. Livre Docente, Pós-Doutora, Doutora e Mestre em Energia pelo Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo (PPGE/USP). Mestre em Direito de Energia e de Recursos Naturais pela Universidade de Oklahoma (OU), nos Estados Unidos. Mestre e Doutora em Direito (PUC/SP). Em 2008, fui Pesquisadora Visitante na Universidade de Oklahoma (OU), nos Estados Unidos. Tenho experiência no setor de petróleo, gás natural, energia elétrica, energias renováveis (eólica, biomassa e solar), conceitos e acordos a respeito das mudanças climáticas, instrumentos de mitigação de efeitos das mudanças climáticas, captura, armazenamento e estocagem de carbono, uso e governança de recursos naturais, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, direito ambiental, direito administrativo, direito regulatório, direito constitucional, direito econômico, direito da energia, direito internacional público e privado, direito do mar, direitos humanos e objetivos do desenvolvimento sustentável, microeconomia, integração econômica e economia institucional. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5106-6251>

RESUMO: Este artigo analisa o processo de descarbonização da matriz energética na China, que vem sendo impulsionado por políticas estatais estratégicas e reformas institucionais pelo Estado. Essa abordagem favorece uma política energética eficiente e acelerada, sustentada por um robusto arcabouço jurídico específico e por reforço de investimentos e planejamento estatal, configurando-se, assim, como uma “política energética planificada”. Em contraste, a política energética ocorrida no Brasil foi caracterizada pela política neoliberal implantada desde 1995, com as reformas do texto original da Constituição Federal, resultando em impactos econômicos e socioambientais negativos, na maioria devido à exploração predatória de matrizes alternativas por empresas multinacionais estrangeiras. A pesquisa documental e a análise comparativa evidenciam que, embora contextualmente distintos, o modelo chinês oferece lições excelentes para o Brasil, apontando a necessidade de reformas institucionais e de uma legislação robusta para regular a geração de energias renováveis, mitigar danos socioambientais, proteger a população e promover um desenvolvimento econômico coerente.

Palavras-chave: Política energética chinesa. Economia planificada. Descarbonização planificada. Reformas institucionais. Política energética brasileira.

ABSTRACT: This article analyze the process of decarbonizing China's energy matrix, which has been driven by innovative institutional reforms by the state. This approach has favored an efficient and accelerated energy policy, supported by a robust legal framework and reinforced state investment and planning, thus configuring itself as a “planned energy policy”. In contrast, Brazil's energy policy was characterized by neoliberalism and constitutional reforms, resulting in negative economic and socio-environmental impacts, largely due to the predatory exploitation of alternative matrices by foreign multinational companies. The documentary research and comparative analysis show that, although contextually different, the Chinese model offers excellent lessons for Brazil, pointing to the need for institutional reforms and robust legislation to regulate renewable energy generation, mitigate socio-environmental damage, protect the population and promote coherent economic development.

Keywords: Chinese energy policy. Planned economy. Planned decarbonization. Institutional reforms. Brazilian energy policy.

Sumário: 1. Introdução. 2. A experiência da planificação chinesa na descarbonização da matriz energética. 3. As privatizações e a dependência de investimentos internacionais especulativos como impulsionadores dos impactos socioambientais e econômicos da política energética sem reformas institucionais no Brasil. 4. Dois caminhos opostos entre a política energética da China e a do Brasil: planejamento estatal centralizado e estratégico ou privatização e liberalização do setor elétrico. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A política energética é um processo central para a sustentabilidade e o desenvolvimento global, com impactos significativos nas esferas social, econômica e ambiental. No entanto, essa mudança estrutural, especialmente em países em desenvolvimento, tem encontrado obstáculos quando deixada ao controle arbitrário das

forças de mercado. A privatização e a busca por lucros imediatos, com pouca ou nenhuma intervenção estatal, resultam em um modelo predatório, que explora recursos e comunidades, sem promover benefícios socioeconômicos duradouros. O Brasil é um exemplo claro dessas dificuldades, onde a transição energética, especialmente no campo das energias renováveis, ocorre desreguladamente, acarretando desigualdades socioambientais e limitando a capacidade do país de se desenvolver com autonomia.

A descarbonização energética planejada, como exemplificado pela experiência chinesa, apresenta um modelo alternativo baseado em reformas institucionais sólidas, financiamento estatal robusto e planejamento estratégico de longo prazo. Ao contrário do ocorrido no Brasil, a China implementa sua transição energética de forma centralizada, com o Estado desempenhando um papel central na definição de metas, criação de legislação específica e incentivo à inovação tecnológica. Assim, a descarbonização da matriz energética chinesa é caracterizada pela criação de grupos corporativos estatais, marcos regulatórios claros e um sistema financeiro de longo prazo, que impulsionam o crescimento sustentável e o desenvolvimento econômico do país.

O presente artigo analisa comparativamente os modelos de política energética do Brasil e da China, destacando como o planejamento estatal pode atenuar os impactos negativos da mercadorização da energia, promovendo uma política mais equilibrada e inclusiva. A análise tem em vista evidenciar os problemas enfrentados pelo Brasil, onde a dependência de capital especulativo internacional compromete o desenvolvimento e autonomia nacionais, em contraste com a abordagem planejada e centralizada da China.

Metodologicamente, o estudo emprega uma análise documental comparativa, com base em fontes bibliográficas e dados institucionais, investigando o papel da privatização no Brasil e como a planificação estatal pode promover um modelo de desenvolvimento energético mais eficiente e sustentável. A hipótese que orienta a pesquisa é a de que, no modelo neoliberal, o Brasil continuará a enfrentar desafios para uma política energética justa e eficaz, enquanto o modelo chinês oferece lições valiosas sobre como integrar planejamento estatal e o desenvolvimento econômico.

2. A EXPERIÊNCIA DA PLANIFICAÇÃO CHINESA NA DESCARBONIZAÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA

A experiência chinesa na descarbonização da sua matriz energética tem ocorrido de maneira planejada, destacando a importância dessa política não apenas nas questões ambientais, mas também como um fator essencial para o desenvolvimento do país. Esse processo vem sendo gerido pelo Estado chinês por meio de reformas e mudanças institucionais, refletidas em um forte planejamento estatal, na implementação de um arcabouço legal abrangente e sólido e no financiamento estatal. A China, que atualmente ocupa o primeiro lugar no mundo em capacidade instalada de geração de energia renovável, está se tornando um exemplo de política eficaz para um sistema energético mais sustentável, promovendo não apenas melhorias ambientais, mas também impulsionando o desenvolvimento econômico e a autonomia do país.

Compreender as políticas e as estratégias chinesas oferece uma visão fundamental sobre como as ações desse país influenciam as tendências energéticas internacionais, uma vez que a China é o maior consumidor e produtor de energia do mundo. A política energética da China, exposta no Livro Branco “O Desenvolvimento Energético da China na Nova Era” (China, 2020. Código CLI.WP.15356), demonstra o compromisso do país com a transição e eficiência energética. Desde 1949, o país vem construindo um sistema relativamente completo de indústria energética, com foco na autossuficiência. Com a emergência da nova formação econômico-social, a partir de 1978, por meio da política de reforma e abertura, iniciou-se um desenvolvimento energético coordenado e sustentável. Essas medidas foram essenciais para a China se tornar, posteriormente, o país com a transição energética mais rápida do mundo.

Com o início da Nova Era de Desenvolvimento Energético, a partir do 18º Congresso Nacional do Partido Comunista da China (PCC), em 2012, sob a liderança do presidente Xi Jinping, a China desenvolveu uma estratégia de segurança energética focada em alta qualidade e sustentabilidade. Essa estratégia promove uma visão de desenvolvimento inovadora, coordenada, verde, aberta e compartilhada, com ênfase na eficiência e na diversificação da matriz energética (China, 2020). A liderança e a autonomia do governo chinês, juntamente com a vontade pública, mostram-se fundamentais para o sucesso desta política energética, demonstrando a importância de um planejamento estatal forte e direcionado.

A evolução das políticas industriais chinesas, especialmente a partir do 11º Plano Quinquenal, que estabeleceu metas para as energias renováveis representarem de 10% a 15% da oferta total de energia primária entre 2010 e 2020, demonstra uma abordagem planejada e adaptável à transição energética (Vieira, 2023, p. 3). A planificação, em suas

diferentes fases históricas, tem sido um pilar fundamental para a estratégia energética da China, permitindo uma política energética consistente e alinhada para desenvolvimento econômico-social e sustentabilidade ambiental.

Essa transformação incluiu uma série de ondas de inovações institucionais, como o surgimento das empresas não capitalistas orientadas para o mercado, as reformas fiscais de 1994, a corporalização das antigas empresas estatais e o surgimento dos Grupos Corporativos Empresariais Estatais (GCEE) sob controle da Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais (SASAC). Além disso, a China desenvolveu um sistema financeiro de longo prazo para apoiar grandes projetos de infraestrutura energética (Jabbour; Gabriele, 2020).

O país está trabalhando para modernizar seu sistema de governança voltado para a energia, por meio de leis, desenvolvimento de novos modelos de gestão eficientes e reformas para simplificar a administração governamental. As reformas incluem delegar poderes, a melhoria da regulamentação e a atualização dos serviços. Reforçou-se o planejamento e a orientação política para o setor de energia, além de se aprimorar o sistema regulatório das indústrias, criando-se um ambiente mais robusto e consistente para o desenvolvimento energético. A China tem sido um participante ativo na governança energética global, impulsionando a cooperação e o fornecimento energético com outros países. Essa relação mútua inclui a facilitação do comércio internacional e do investimento no setor de energia, promovendo uma integração mais ampla nos mercados globais e contribuindo para a segurança energética em escala global.

A política energética chinesa vem ocorrendo de forma planejada, eficiente e rápida, impulsionada pelo investimento público em empresas estatais e privadas. O governo chinês pretende tornar a China uma grande produtora de energias renováveis, como a eólica e a solar. No entanto, está realizando isso de maneira diferenciada, ao dominar a produção de todos os componentes e da tecnologia envolvida na produção de energias alternativas, abrangendo toda a cadeia produtiva. Além disso, esse processo também está beneficiando a população, pois os lucros retornam por meio de investimentos que melhoram a qualidade de vida e diminuem a desigualdade social (China, 2020).

Essa desigualdade social e, conseqüentemente, a diminuição da desigualdade social estão ocorrendo à medida que a China investe significativamente na modernização das redes elétricas rurais, diminuindo o ritmo médio de falta de energia em áreas rurais. Até o final de 2015, o governo garantiu o acesso à eletricidade para todos os cidadãos e implementou projetos de energia solar voltados para a redução da pobreza,

beneficiando áreas rurais e aumentando a renda local. Ademais, essas medidas ainda auxiliaram no fornecimento de gás natural e promovem o aquecimento limpo no norte do país, melhorando a qualidade (China, 2020).

Um fator crucial na política energética foi o sistema de financiamento de longo prazo, com os bancos públicos desempenhando um papel central. Isso é evidente ao observarmos que a China investe cerca de 45% do seu PIB em retorno à sociedade, em contraste com os 16% do Brasil (Vieira, 2023). A combinação única de planejamento estatal e mecanismos de mercado na China apresenta um modelo inovador de desenvolvimento econômico. No âmbito da implementação do processo de política energética fortemente planejada, foi necessário estabelecer um sistema jurídico de energias renováveis. Este sistema energético chinês é complexo e forma o esqueleto do Estado de direito energético do país, envolvendo diversas leis, regulamentos administrativos, departamentais e locais sobre energia, além de tratados internacionais.

Por trás de todas essas mudanças institucionais que tornaram a transição possível, está uma filosofia que orienta as políticas energéticas da China na nova era, enfatizando o princípio do desenvolvimento energético “para o povo, pelo povo e responsável pelo povo.” O principal objetivo é garantir o fornecimento de energia para a vida das pessoas e assegurar que a população atingida pela pobreza tenha acesso à eletricidade (Yan; Wang, 2023). Para esse fim, a China melhora a infraestrutura energética e os serviços públicos, integrando o desenvolvimento energético com a erradicação da pobreza. O país está promovendo reformas voltadas para o mercado nas áreas competitivas do setor de energia, incluindo a revisão da Lei de Conservação de Energia (China, 2018).

Na esfera legislativa, destaca-se a Lei de Conservação de Energia da República Popular da China, promulgada em 1997 e revisada em 2007 e 2016, que estabelece a conservação de energia como uma política nacional fundamental, promovendo eficiência energética, proteção ambiental e desenvolvimento econômico e social sustentável (China, 2018). O Estado implementou uma estratégia descentralizada, que prioriza a conservação e o desenvolvimento energético, coordenada pelo Conselho de Estado e pelos governos locais. Essa lei define energia como qualquer recurso, incluindo carvão, petróleo, gás natural, biomassa, energia elétrica e térmica, e enfatiza a importância da redução do consumo e da prevenção de desperdícios por meio da administração eficiente dos recursos energéticos (China, 2018).

As políticas industriais chinesas restringem indústrias de alto consumo de energia e promovem indústrias economizadoras de energia e de proteção ambiental, além de

incentivar a pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na conservação de energia (China 2020).

As entidades consumidoras de energia são responsabilizadas pela gestão da conservação de energia, devendo formular planos e medidas tecnológicas, com um sistema de prêmios estabelecido para recompensar aqueles que alcançam metas de conservação. A educação e a formação regulares sobre conservação de energia são promovidas para aumentar a conscientização e a eficiência no uso. Ressalta-se que essa lei também estimulou o desenvolvimento e a utilização de novos recursos energéticos e energias renováveis, promovendo avanços tecnológicos que contribuem para a conservação de energia. Incentivos são oferecidos para a pesquisa, desenvolvimento, demonstração e popularização da ciência e tecnologia de conservação de energia, fomentando a inovação e a implementação de tecnologias que aumentem a eficiência energética (China 2020).

Para garantir a conformidade com as metas de conservação de energia, a lei estabelece regras para a avaliação e exame de projetos de investimento em ativos fixos. Outro mecanismo é a gestão de etiquetas de eficiência energética para produtos consumidores de energia e a autenticação de produtos de conservação de energia reconhecidos pelo governo, o que assegura que os produtos atendam aos padrões de eficiência energética estabelecidos. No entanto, apesar de essa legislação demonstrar o compromisso da China em integrar a conservação de energia em todos os aspectos de sua economia, promovendo um desenvolvimento sustentável e ambientalmente responsável, foi necessária a implementação da Lei de Energias Renováveis.

Desse modo, ainda na esfera legislativa, um marco importante para a descarbonização da matriz energética chinesa foi a adoção da Lei de Energias Renováveis, que estabelece metas claras e sistemas de incentivo para promover a utilização de fontes renováveis de energia. Um dos pilares desta legislação é o Sistema de Metas Totais, que define objetivos quantitativos para a capacidade instalada de geração de energia renovável em determinados períodos. A título de exemplo, a China estabeleceu a meta de que, até 2030, a participação de fontes não fósseis no consumo de energia deve atingir 25% (Yan; Wang, 2023). Este tipo de planejamento estratégico impulsiona investimentos e o desenvolvimento de tecnologias renováveis.

A Lei de Energias Renováveis implementou seis subsistemas principais para garantir o desenvolvimento e a integração das fontes renováveis na matriz energética da China. O primeiro, o Sistema de Planejamento, estabelece que o departamento de energia do Conselho de Estado elabore um plano nacional para o desenvolvimento e uso de energias

renováveis, orientado por metas de sustentabilidade e segurança energética (Wang; Zhang, 2023). O segundo, o Sistema de Garantia de Compras Prioritárias, garante que a energia gerada por fontes renováveis tenha prioridade de aquisição pelas redes elétricas, incentivando os produtores a investir nessas tecnologias.

O terceiro subsistema, o Sistema de Tarifas e Subsídios, define políticas de controle tarifário e subsídios financeiros para produtores de energia renovável, aumentando a atratividade desses investimentos. O quarto, o Sistema de Controle de Qualidade, regula a eficiência e a qualidade das instalações e operações de energia renovável, exigindo que os projetos atendam a rigorosos padrões de desempenho e segurança (Wang; Zhang, 2023).

Ademais, o quinto subsistema, o Sistema de Monitoramento e Avaliação, estabelece mecanismos para monitorar o progresso e o impacto das políticas de energias renováveis, permitindo ajustes e melhorias contínuas. Por fim, o sexto subsistema, o Sistema de Apoio ao Financiamento, facilita o acesso a financiamentos e investimentos para projetos de energia renovável, criando um ambiente financeiro favorável ao seu desenvolvimento (Wang; Zhang, 2023).

No arcabouço jurídico e de políticas públicas para a promoção das energias renováveis na China, destaca-se o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à inovação. Este é um elemento-chave para a liderança do país no mercado global de tecnologias renováveis, sendo um dos maiores investidores em pesquisa e desenvolvimento de energias limpas. A cooperação internacional também é um pilar fundamental na estratégia energética chinesa, promovendo o intercâmbio de conhecimento e tecnologia com outras nações, fortalecendo sua posição na governança energética global. O país tem se envolvido em fóruns internacionais e firmado acordos bilaterais e multilaterais para promover a cooperação energética. Além disso, a liderança chinesa tem sido crucial para enfrentar desafios globais, como as mudanças climáticas e a transição para um modelo energético mais sustentável, por meio da criação de novos espaços de governança e inovação tecnológica, além do aumento dos investimentos em energias renováveis.

Dessa forma, a experiência chinesa na descarbonização da matriz energética mostra como as reformas institucionais e o planejamento estatal podem contribuir para a eficácia da política energética, tornando-a mais rápida, sustentável e benéfica para a população e para a economia do país, por meio dos investimentos que retornam ao país. Este modelo pode oferecer lições valiosas para os demais países que buscam uma transição energética eficiente, destacando a importância de uma abordagem integrada que combina

planejamento estatal, desenvolvimento tecnológico e reformas institucionais, configurando-se como uma política energética planificada.

3. AS PRIVATIZAÇÕES E A DEPENDÊNCIA DE INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS ESPECULATIVOS COMO IMPULSIONADORES DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E ECONÔMICOS DA POLÍTICA ENERGÉTICA SEM REFORMAS INSTITUCIONAIS NO BRASIL

A intervenção estatal não liberal no processo de descarbonização da matriz energética chinesa foi altamente benéfica para o país, o que faz surgir o questionamento: por que o Brasil optou por um caminho voltado para a privatização predatória na sua política energética? Para responder a essa pergunta, faz-se necessário analisar os impactos dessas decisões no setor energético brasileiro, considerando seu desenvolvimento histórico.

A política energética brasileira está intrinsecamente relacionada à evolução de sua infraestrutura e à ausência de uma estratégia nacional que considere as externalidades negativas da exploração energética e, principalmente, pelas escolhas neoliberais do governo a partir de 1995, o que moldou o processo de descarbonização.

A trajetória do setor elétrico brasileiro se iniciou no início do século XX, com a construção das primeiras usinas hidrelétricas. Entretanto, foi com a criação do Sistema Interligado Nacional (SIN) que a estrutura elétrica do país se consolidou. O SIN é uma extensa rede de produção e transmissão de energia elétrica que cobre grande parte do território brasileiro, conectando as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e parte do Norte. Em 2022, o SIN era responsável pela geração, transmissão e distribuição de 99,3% de toda energia consumida no Brasil, cumprindo, assim, seu objetivo de otimizar a distribuição da energia hidrelétrica, aproveitando os vastos recursos hídricos disponíveis no Brasil (Traldi, 2022, p. 76 -77).

Nesse mesmo sentido, outro ponto crucial foi a criação do Operador Nacional do Sistema (ONS), essencial para a integração do sistema, permitindo uma gestão mais eficiente dos recursos energéticos, compensando déficits e excedentes regionais. Desde sua criação, em 1998, o ONS desempenha um papel fundamental no gerenciamento da rede elétrica, ajustando a geração e transmissão de energia conforme as demandas populacionais (Traldi, 2022, p. 76 -77).

Apesar de possuir uma concentração na fonte hidráulica, que respondia por 83,4% de toda a eletricidade gerada no Brasil em 2000, o país passou a investir na diversificação de sua matriz energética após a crise elétrica de 2001, conhecida como “Apagão”. Esse evento impulsionou o Estado brasileiro a buscar outras fontes de energia para ampliar a oferta sem aumentar a dependência das hidrelétricas. Entre as alternativas incentivadas, a energia eólica foi uma das que mais se destacou, passando de uma participação de apenas 0,03%, em 2000, para 6,9% em 2017. Com isso, a proporção de energia hidráulica na matriz nacional foi reduzida para 65,2% em 2017, refletindo uma transição gradual para fontes mais direcionadas (Traldi, 2022, p. 76).

A expansão da energia eólica ganhou força entre 2005 e 2009, impulsionada tanto pelo aumento da demanda interna de eletricidade quanto pela complementaridade entre a geração eólica e hidráulica, que garante segurança ao sistema nos períodos de seca. A previsão oficial de crescimento da demanda elétrica, de 3,5% ao ano até 2024, sustentou a necessidade de novos empreendimentos de geração, incluindo hidrelétricas, térmicas e parques eólicos, conforme apontado no Plano Decenal de Expansão de Energia (Traldi, 2022, p. 79). Nesse cenário, os parques eólicos se tornaram uma alternativa estratégica, reforçando a matriz energética brasileira com uma maior variedade de fontes, diminuindo a dependência de uma única fonte e promovendo uma segurança energética mais robusta e sustentável.

Para que essa diversificação fosse possível, na década de 1990, o Brasil promoveu reformas significativas no setor elétrico, alinhando-se à tendência global de liberalização e privatização. Antes dessas mudanças, o setor era predominantemente estatal, público, controlando diretamente a geração, transmissão e distribuição de energia. Com o intuito de melhorar a eficiência, a competitividade e a transparência, o Brasil implementou reformas que abriram o mercado para operadores privados. A Lei n.º 8.987/95, por exemplo, distribuiu o regime de concessões e permitiu a participação de empresas privadas na geração e distribuição de energia (Brasil, 1995), enquanto a Lei n.º 9.648/98 criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), responsável por regular o setor e garantir a qualidade e segurança no fornecimento de energia (Brasil, 1998).

Essas reformas trouxeram novas dinâmicas ao mercado elétrico, com maior concorrência, mas também novos desafios, como a necessidade de uma regulação eficaz e de investimentos contínuos em infraestrutura. Ao mesmo tempo, o Brasil possui um histórico de políticas energéticas voltadas para a promoção de energias renováveis, como o Programa Nacional do Alcool (Proálcool), na década de 1970, e o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) em 2002 (Traldi, 2022). Contudo, a implementação

desses projetos, especialmente o Proinfa, enfrentou obstáculos, incluindo atrasos financeiros, ambientais e tecnológicos. A escassez de fornecedores nacionais de equipamentos, como turbinas eólicas, por exemplo, dificultou o progresso (Traldi, 2022). O governo optou por uma alternativa neoliberal para mitigar esse problema, flexibilizando as regras de nacionalização e incentivando a importação de investimentos e tecnologia estrangeira.

O reflexo dessa alternativa foi a criação do Programa de Incentivo à Energia Eólica (Proeólica), lançado em julho de 2001, para fomentar a instalação de parques eólicos no Brasil, buscando atrair investimentos privados, em sua maioria estrangeiros, para a geração de energia renovável. No entanto, o programa não conseguiu alcançar seus objetivos devido às dificuldades significativas que impediram sua efetivação. Dentre essas dificuldades, estava o curto intervalo entre o lançamento e os prazos de habilitação para obtenção dos benefícios financeiros, bem como a ausência de uma regulamentação clara, à época, que definisse com precisão as vantagens para os investidores, o que resultou em um cenário de incerteza, afastando o interesse do setor privado (Traldi, 2022, p. 81, 82). Dessa forma, com o PROEÓLICA, nenhum parque eólico foi instalado sob seu escopo, o que deixou clara a necessidade de novas estratégias.

Com o fracasso do PROEÓLICA, o governo lançou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) em 2002, já com o intuito de diversificar a matriz elétrica e estimular a geração a partir de fontes alternativas, como biomassa, Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) e energia eólica. A primeira chamada do PROINFA, em 2004, pretendia contratar 3.300 MW, divididos igualmente entre as três fontes. Com 70 projetos eólicos inscritos, o programa habilitou 54 projetos de energia eólica, que somavam 1.422,92 MW. Entretanto, a execução desses projetos enfrentou inúmeros atrasos: até o prazo inicial de dezembro de 2006, apenas cinco projetos estavam operacionais, representando 218,5 MW de potência instalada. Por conta desses atrasos, o prazo foi prorrogado duas vezes, até que o programa fosse substituído pelo sistema de leilões em 2011 (Traldi, 2022, p. 81, 82).

Os desafios enfrentados pelo programa se tornaram ainda mais graves devido à complexidade regulatória e às mudanças na política energética, com a consolidação de um novo marco regulatório no setor elétrico, aliado ao compromisso com a modicidade tarifária, o que levou à não regulamentação da segunda fase do PROINFA, que visava a projetos de longo prazo com incentivos menores. Essa reestruturação afetou o ritmo de implementação dos projetos e a própria continuidade do programa. Ademais, a dependência de fornecedores internacionais, como turbinas eólicas, expôs o país a vulnerabilidades

tecnológicas e financeiras, tornando a execução dos projetos ainda mais lenta (Traldi, 2022, p. 81, 82).

Nos últimos anos, a energia solar, especificamente fotovoltaica, capitaneada por projetos de geração distribuída, também vem crescendo, ainda que represente uma parcela pequena da matriz energética, assim como a eólica, que, em 2000, contribuiu apenas para a geração de 0,03% da eletricidade no país (Senado Federal, 2002), mas vem crescendo aceleradamente desde 2009, quando ganhou impulso recebendo vultosos investimentos, tendo alcançado a participação de 6,9% já no ano de 2017. A complementaridade entre as fontes eólica e solar com a hidrelétrica é uma das maiores vantagens do sistema brasileiro, uma vez que a geração de energia eólica atinge seus picos nos meses secos, entre junho e novembro, quando a produção hidrelétrica diminui, por ser esse o período mais seco, e as usinas precisam operar com seus reservatórios mais vazios, e vice-versa (Traldi, 2022).

Os impactos socioambientais e econômicos da política energética no Brasil podem ser compreendidos como um reflexo direto das escolhas neoliberais adotadas pelo governo, que priorizou a entrada de grandes empresas e o capital estrangeiro sem considerar um projeto de longo prazo para o desenvolvimento autônomo do setor de energias renováveis (Traldi, 2022). A implementação do PROINFA e os leilões subsequentes ilustram essa lógica de abertura mercadológica, que entregou o setor elétrico à lógica do mercado, sem instituir bases sólidas e estratégicas para uma política energética sustentável e inclusiva. Essa política neoliberal, caracterizada pela busca de minimização dos custos e maximização dos lucros das empresas envolvidas, acabou por subordinar a agenda energética nacional aos interesses de grandes multinacionais, promovendo um ciclo econômico que não beneficia amplamente a população.

A “mercantilização” da energia eólica no Brasil se deu, sobretudo, em função de incentivos financeiros oferecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e outros programas que visavam atrair investidores estrangeiros. No entanto, em vez de promover uma política de transferência de tecnologia e geração de conhecimento local, o modelo neoliberal optado foi de dependência tecnológica. A carência de um projeto robusto para a consolidação da indústria nacional resultou em uma dependência excessiva de fabricantes estrangeiros, cujos lucros são repatriados, deixando poucas contribuições diretas para a economia brasileira, além dos empregos temporários durante as fases de instalação dos projetos. Como resultado, os recursos gerados por essas fontes de energia não foram efetivamente reinvestidos no Brasil, limitando o ciclo de desenvolvimento econômico e

aumentando a vulnerabilidade das comunidades locais afetadas, que veem suas terras e recursos explorados sem contrapartidas adequadas.

A execução do PROINFA revelou a falta de compromisso com a criação de uma indústria nacional competitiva e autossustentável no setor eólico. Apesar de incentivos como linhas de crédito facilitadas e condições favoráveis de financiamento, os obstáculos, como o cumprimento de requisitos de nacionalização, a escassez de fabricantes locais e as dificuldades em licenciamento ambiental, evidenciaram a falta de um planejamento adequado. O PROINFA, apesar de ter sido um marco inicial importante, foi conduzido sem estratégias eficazes para promover a política energética como uma política de Estado, deixando o país à mercê de interesses de mercado que não priorizam o desenvolvimento regional ou a sustentabilidade ambiental.

Ademais, a percepção de que a matriz energética brasileira já é “limpa”, devido à forte presença de energia hidráulica, contribuiu para a ausência de políticas governamentais específicas para a diversificação de fontes renováveis. Essa visão, somada à dependência de importações e à falta de incentivos de longo prazo para o desenvolvimento de tecnologias locais, reduziu a capacidade do Brasil de gerenciar de forma estratégica a sua política energética. Políticas públicas voltadas apenas para a inserção mercadológica sem um retorno social e ambiental criam uma política ineficaz e injusta, especialmente para as comunidades afetadas por empreendimentos eólicos e outras fontes renováveis, que enfrentam, muitas vezes, impactos socioambientais significativos, sem verem melhorias reais em sua qualidade de vida.

A continuidade da política energética brasileira sob uma ótica neoliberal — que privilegia o mercado em detrimento do fortalecimento de capacidades nacionais — tem, assim, conduzido a um desenvolvimento frágil e desigual, sem um compromisso com políticas de incentivo a uma infraestrutura própria, que não prioriza os interesses e o bem-estar da população.

Sendo assim, para atingir uma política energética sustentável e benéfica, tanto economicamente quanto socialmente, é necessário implementar reformas institucionais que promovam uma integração mais equilibrada entre investimentos produtivos e controle público, assegurando, dessa forma, a autonomia e o desenvolvimento do país no campo das energias renováveis. A partir desse entendimento, o país deu um passo significativo ao aprovar a Política Nacional de Transição Energética (PNTE), um marco que tem em vista direcionar aproximadamente R\$ 2 trilhões em investimentos para impulsionar a economia

verde e consolidar o Brasil como líder na transição para fontes de energia de baixo carbono (BRASIL, 2024).

Ao apresentar a PNTE, liderada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), o atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou que o Brasil possui todos os recursos necessários para se tornar um protagonista global na nova economia verde: recursos naturais abundantes, mão de obra qualificada e infraestrutura tecnológica. A política representa uma mudança em relação às escolhas neoliberais passadas, que priorizavam a privatização e o lucro de grandes corporações, especialmente internacionais. Assim, a PNTE privilegia o desenvolvimento inclusivo e sustentável, destacando o potencial para criar 3 milhões de empregos, consolidando um setor energético voltado à sustentabilidade e à justiça social (Brasil, 2024).

A política também estabeleceu dois instrumentos centrais para possibilitar sua aplicação justa e efetiva: o Fórum Nacional de Transição Energética (FONTE), que visa proporcionar um espaço de diálogo democrático e participativo entre atores públicos, privados e a sociedade civil, promovendo uma construção coletiva da transição energética, e o Plano Nacional de Transição Energética (PLANTE), com o intuito de estabelecer diretrizes específicas e integradas, contemplando uma abordagem setorial para setores como indústria, transportes, energia elétrica e combustíveis. Vale salientar que o plano abordará questões transversais, como redução de desigualdades, marcos regulatórios e atração de investimentos sustentáveis (Brasil, 2024).

Portanto, a nova abordagem trazida pela PNTE pode se contrapor ao modelo neoliberal vigente, promovendo maior autonomia e participação do Estado na gestão dos recursos energéticos, além de incentivar o uso de equipamentos locais, contribuindo para a geração de valor nas comunidades. Com isso, a política energética no Brasil visa democratizar o acesso à energia, combater a pobreza energética e fomentar o desenvolvimento regional. A política possui uma forte perspectiva econômica de autonomia, consolidando o Brasil como uma potência na economia verde. Ao utilizar seus recursos naturais de forma estratégica, o país pretende o desenvolvimento econômico e social de maneira equitativa e sustentável.

4. DOIS CAMINHOS OPOSTOS ENTRE A POLÍTICA ENERGÉTICA DA CHINA E A DO BRASIL: PLANEJAMENTO ESTATAL CENTRALIZADO E ESTRATÉGICO OU PRIVATIZAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO

O estudo da política energética renovável na China e no Brasil revela significativos contrastes entre duas abordagens centrais. O modelo chinês é caracterizado por um planejamento estatal centralizado e estratégico, observável pelo seu projeto de financiamento de longo prazo. O Brasil, a partir das reformas institucionais neoliberais de 1995, optou por um caminho de privatização e liberalização do setor elétrico, o que enfraqueceu o papel do Estado na política energética. Enquanto o Brasil opera sob um modelo de economia de mercado, em que o Estado atua de forma indicativa e colaborativa junto às empresas privadas, a China desenvolve sua política energética em uma estrutura centralizada, em que o planejamento é mandatário e conduzido diretamente por instituições estatais com autonomia para definir metas e ações para o setor energético.

A política energética chinesa destaca-se pelo sucesso de seus marcos estruturais. O país possui políticas de longo prazo, como a Lei de Energias Renováveis, e consolida grandes grupos corporativos estatais que controlam a geração e distribuição de energia. Por meio de um sistema de financiamento público de longo prazo, sustentado por bancos estatais que financiam empresas públicas e privadas a juros baixos, a China promove uma expansão contínua e estratégica de sua capacidade de geração de energia renovável, mantendo a segurança financeira e a autonomia tecnológica. Através dessas medidas, a China alcançou a instalação de um bilhão de quilowatts em geração de energia de baixo carbono e uma taxa de aquecimento limpo de 73,6%, construiu a maior rede mundial de carregamento para veículos elétricos e implementou projetos de energia em áreas sem eletricidade, universalizando o acesso à energia e combatendo a pobreza, o que auxiliou para melhorar sua classificação no indicador Acesso à Eletricidade do Banco Mundial, alcançando a 12ª posição global (Maia; Basso, 2023, p. 31-32).

Em contrapartida, a produção de energia não renovável no Brasil tem enfrentado obstáculos significativos. O governo brasileiro optou por privatizar grande parte do setor elétrico para que a abertura ao mercado e a concorrência internacional auxiliassem na modernização e eficiência da produção. Entretanto, essa privatização não ocorreu de maneira estratégica, o que enfraqueceu o controle do Estado sobre a geração e distribuição de energia e sua autonomia. Vale salientar que, com base no artigo 174 da Constituição Federal, o Brasil adota um modelo de economia de mercado no qual o planejamento estatal é apenas indicativo. Assim, o governo pode estabelecer diretrizes, mas não possui autoridade para

obrigar empresas privadas a segui-las, dependendo de parcerias e acordos colaborativos, muitas vezes sujeitos a interesses de curto prazo e à pressão do capital especulativo.

Essa conjuntura gera uma política energética fragmentada e menos eficiente no Brasil, onde a ausência de financiamento público de longo prazo obriga o país a buscar capital no mercado financeiro, sujeito à volatilidade e à instabilidade. Diferentemente da China, o país carece de mecanismos financeiros capazes de sustentar grandes projetos em energias renováveis e, por conta disso, depende de capital estrangeiro para realizar esses investimentos. Esse modelo reduz a autonomia do país e limita o desenvolvimento de uma infraestrutura energética sustentável, uma vez que os lucros obtidos não são totalmente reinvestidos no Brasil, não completando, assim, o fluxo de renda.

Por outro lado, na China, a implementação de planos quinquenais, que incluem metas claras de descarbonização e expansão das energias renováveis, fortalece a segurança energética e o desenvolvimento socioeconômico do país. No Brasil, contudo, a ausência de planejamento estatal contínuo foi recorrente até 2024, quando o governo Lula inaugurou a Política Nacional de Transição Energética (PNTE). Embora represente uma importante mudança ao estabelecer metas de descarbonização, fomentando a expansão das fontes renováveis e buscando consolidar o Brasil como uma potência na economia verde, o PNTE ainda se limita ao modelo de mercado. Assim, a implementação dessa política depende da colaboração entre o Estado e o setor privado, sendo que o governo atua mais como incentivador do que como executor direto, diferentemente da abordagem estatal centralizada adotada pela China.

A China também investiu no desenvolvimento de uma indústria nacional que auxilia no fluxo de capital, garantindo a independência tecnológica e o reinvestimento dos lucros no país. O domínio de toda a cadeia produtiva permite à China liderar globalmente a exportação de tecnologias renováveis. No Brasil, a ausência de incentivos para o desenvolvimento de uma indústria nacional forte e, conseqüentemente, a dependência de equipamentos importados tornam o setor frágil, limitando a capacidade de desenvolvimento autossustentável e a autonomia nacional. Esse contexto impossibilita a permanência dos lucros no país, tornando o desenvolvimento de tecnologias próprias inviável.

Dessa forma, é possível compreender que a experiência chinesa oferece ao Brasil e ao mundo notáveis lições no ramo da produção de energias renováveis: a importância de reformas institucionais, de um planejamento estratégico sólido e de um marco legislativo eficaz, voltado para a autonomia do país, para a transição energética. Para superar as limitações atuais, o Brasil deu um passo importante com a criação da PNTE, uma política que

incentiva o investimento nacional em energias renováveis, mas ainda é necessário que essa política de fato se consolide e que o país adote um sistema de financiamento de longo prazo, garantindo que os benefícios da produção energética permaneçam no país. A promoção de uma maior autonomia nacional e de controle sobre a produção de energia é essencial para garantir que o setor energético contribua significativamente para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais.

Dessa forma, para atingir um papel de liderança no setor de energias renováveis, globalmente, deve priorizar o controle sobre suas decisões estratégicas. Apesar de ter registrada, em 2023, uma maior produção de energia limpa dos últimos 12 anos, com mais de 90% da energia de fontes renováveis, essa liderança é prejudicada pela dependência de importações e a predominância de empresas multinacionais que direcionam seus lucros para fora do país (Vieira, 2023). Para que a produção de energia renovável realmente contribua para o desenvolvimento nacional, é essencial que o Brasil assuma o controle de suas políticas energéticas, garantindo que os lucros e benefícios sejam reinvestidos na economia local, gerando valor e desenvolvimento social para a população.

5. CONCLUSÃO

Uma análise comparativa entre os modelos de política energética da China e do Brasil destacou um contraste profundo entre as estratégias adotadas, com implicações significativas no desenvolvimento de suas matrizes energéticas. A política energética da China pode ser definida como uma “política energética planificada”, um conceito introduzido neste artigo para descrever um modelo de política energética centralizado e orientado pelo Estado, sustentado por políticas estatais bem definidas, por um robusto arcabouço legal e por investimentos de longo prazo que abarcam toda a cadeia produtiva, o que inclui a transição energética. Desde a década de 1970, a China se diferencia pela capacidade de condução de uma política energética planejada e eficaz, com o Estado mantendo o controle sobre a produção e promovendo tecnologias renováveis. Essa abordagem tem permitido à China não apenas atender às suas próprias necessidades, mas também se destacar como líder global, consolidando sua posição na inovação e exportação de tecnologia verde.

Por outro lado, a política energética no Brasil, apesar de seu progresso na descarbonização, enfrenta desafios estruturais, como a falta de planejamento centralizado e

de reformas institucionais coerentes, visto que o processo de desregulamentação trouxe impactos negativos tanto socioambientais quanto econômicos. Programas como o PROINFA e a privatização do setor elétrico expõem as fragilidades na cooperação das políticas energéticas, comprometendo a autonomia nacional e limitando a capacidade do país ao maximizar os benefícios de sua produção de energia renovável. A dependência de capital especulativo internacional e a predominância de empresas multinacionais restringem ainda mais o potencial de crescimento sustentável.

Para o Brasil avançar de forma sustentável, será necessário adaptar as estratégias de sucesso da China ao seu contexto específico. Isso inclui promover reformas jurídicas que incentivem a inovação tecnológica e o investimento estatal em energias renováveis, além de fortalecer o controle estatal sobre os recursos energéticos estratégicos. Com uma abordagem mais integrada e um controle mais eficaz, o Brasil poderá não apenas fortalecer sua posição no setor de energias renováveis, mas também garantir que o desenvolvimento econômico e social ocorra de maneira mais equitativa.

No entanto, é importante reconhecer que as diferenças políticas e econômicas entre os dois países tornam a replicação simples do modelo chinês no Brasil inviável. A China opera sob um modelo político centralizado, enquanto o Brasil adota um sistema descentralizado e orientado pelo mercado. Essas disparidades impediram uma adaptação cuidadosa das melhores práticas chinesas ao contexto brasileiro. Pesquisas futuras devem explorar como essas adaptações podem ser inovadoras, considerando as particularidades socioeconômicas e políticas do Brasil.

Portanto, o estudo conclui que, superados os gargalos que comprometem a política energética, a produção de energias renováveis no Brasil depende de políticas institucionais que priorizem a autonomia e o desenvolvimento nacional, reduzindo a dependência do capital especulativo, promovendo um planejamento energético de longo prazo, sendo capazes de tornar o país uma potência mundial da geração e exportação de energia verde. A análise comparativa com o modelo chinês confirma a hipótese de que a ausência de tais reformas impede uma política energética e até mesmo uma transição energética eficaz, que abranja o desenvolvimento econômico e social. O país, portanto, tem a oportunidade de aprender com esses exemplos e construir um modelo que seja sustentável e alinhado aos interesses sociais e econômicos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 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. Planalto. Brasília, 13 fev. 1995. Acesso em: 5 nov. 2024

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Planalto. Brasília, 27 mai. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Ministério de Minas e Energia**. Presidente Lula e Alexandre Silveira lançam Política Nacional de Transição Energética, com potencial de R\$ 2 trilhões em investimentos. Portal Gov.br, 26 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/presidente-lula-e-alexandre-silveira-lancam-politica-nacional-de-transicao-energetica-com-potencial-de-r-2-trilhoes-em-investimentos>. Acesso em: 5 de novembro de 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2024.

CHINA. **Energia na Nova Era da China**: Livro Branco "O Desenvolvimento Energético da China na Nova Era". Código CLI.WP.15356. Gabinete de Informação do Conselho de Estado, 12 jan. 2020. Disponível em: <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=218&lib=dbref&SearchKeyword=&SearchCKeyword=>. Acesso em: 4 nov. 2024.

CHINA. **Comitê Permanente do Congresso Nacional Popular**. Lei de Conservação de Energia da República Popular da China (Emenda de 2018). 16 de outubro de 2018. Disponível em:

<https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=218&lib=dbref&SearchKeyword=&SearchCKeyword=>. Acesso em: 19 fev. 2024.

HAN, Yingfu; GAO, Si; WANG, Yiyang. **The way of market property right allocation of Renewable Energy**. In: MAIA, Fernando; YAN, Hai; MA, Haitian; BASSO, Ana Paula. *Law and Renewable Energy*. Campina Grande: Editora Papel da Palavra, 2023. p.131-150.

Harvey, David. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

LEME, Alessandro André. **A reforma no setor elétrico brasileiro: uma abordagem acerca de seus fundamentos e de sua nova estrutura de regulação**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

TRALDI, Mariana; RODRIGUES, Arlete Moysés. **Acumulação por despossessão: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro**. Curitiba: Appris, 2022, p. 79-110.

YAN, Hai; WANG, Yang. **The legal system of China 's Energy Revolution with the development of Renewable Energy as the core**. In: MAIA, Fernando; YAN, Hai; MA, Haitian; BASSO, Ana Paula. *Law and Renewable Energy*. Campina Grande: Editora Papel da Palavra, 2023. p.25-50.

ESTADO ATUAL DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DO
MUNICÍPIO DE GAROPABA: NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO AO NOVO MARCO
REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO DEFINIDO PELA LEI Nº 14.026/2020¹

CURRENT STATUS OF THE MUNICIPAL SANITATION LEGISLATION OF THE
MUNICIPALITY OF GAROPABA: NEED FOR ADAPTATION TO THE NEW
REGULATORY FRAMEWORK FOR BASIC SANITATION DEFINED BY LAW Nº
14.026/2020

Martina Hering Ferreira²

Nicolau Cardoso Neto³

RESUMO: A presente pesquisa tem como objetivo analisar o estado atual da legislação municipal de saneamento básico do município de Garopaba no litoral de Santa Catarina, de modo a verificar a necessidade de adequação da legislação ao Novo Marco do Saneamento Básico instituído pela Lei nº 14.026/2020. A ideia deste artigo surgiu, por meio do projeto de pesquisa realizado na Universidade Regional de Blumenau, intitulado “Mapeamento das Políticas de Saneamento dos Municípios da Costa Catarinense”, no qual realizou-se a identificação das normas, tipos de estrutura de saneamento, capacidade de suporte dos sistemas de tratamento do esgoto, de água e resíduos sólidos dos municípios da Costa Catarinense. No momento de realizar a pesquisa, foi possível vivenciar a experiência de busca de informações sobre sistemas de saneamento dos municípios, sendo verificados inúmeros desafios na obtenção de dados e até inexistência de destes disponíveis à população. Já no âmbito jurídico no tocante as legislações, notou-se que muitos municípios possuem Planos de Saneamento Básico desatualizados. Deste modo, tendo em vista que o Novo Marco determina que até 2033 os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão estabelecer metas de universalização para garantir o atendimento de 99% da população com

¹ Recebido em 10/10/2024 e aceito em 16/12/2024.

² Mestranda em Direito Público e Constitucionalismo, no Programa de Pós-Graduação em Direito da FURB, pesquisadora bolsista CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direitos Fundamentais, Cidadania e Diferenciação”, na linha Sustentabilidade Socioambiental, Ecomplexidade, Políticas Sanitárias e Ambientais. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4570802815103554>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0832-9185>. E-mail: mhrieques@furb.br

³ Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade de Blumenau - FURB, Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Boiteux - UFSC. Professor do Programa de Mestrado em Direito Público e Constitucionalismo (PPGD) e do Programa de Doutorado e Mestrado em Ciências Ambientais - PPGCA e dos cursos de graduação e pós-graduação da Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direitos Fundamentais, Cidadania e Diferenciação”, na linha Sustentabilidade Socioambiental, Ecomplexidade, Políticas Sanitárias e Ambientais. Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Sanitárias, Agropecuárias e Ambientais, linha Políticas de Saúde para populações humanas e de animais. Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9877056120236239>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9463-0673>. E-mail: ncardoso@furb.br.

abastecimento de água potável e de 90% da população com esgotamento sanitário (BRASIL, 2020) e que o Plano Municipal de Saneamento Básico de Garopaba é de 2012, tendo como base a legislação de 2007 – Lei nº 11.445 que não estipulava metas para a universalização e garantia do atendimento, verifica-se que existe a necessidade de adequação e atualização legislativa no município.

Palavras-Chave: Saneamento Básico. Direito Ambiental. Costa Catarinense. Garopaba.

ABSTRACT: The present research aims to analyze the current state of municipal sanitation legislation in the municipality of Garopaba on the coast of Santa Catarina, in order to verify the need to adapt the legislation to the New Framework for Basic Sanitation defined by Law nº 14.026/2020. The idea of this article emerged through the research project “Mapping of Sanitation Policies of the Municipalities of Costa Catarinense”, in which the mapping of norms, types of sanitation structure, support capacity of sewage treatment systems, of water and solid waste from the municipalities of Costa Catarinense. At the time of carrying out the mapping, it was possible to experience the experience of searching for information about the sanitation systems of the municipalities, with numerous challenges in obtaining data and even the lack of data available to the population, already in the legal scope with regard to legislation, he noted. It is noted that many municipalities have outdated Basic Sanitation Plans, mainly requiring verification of the need to comply with the New Sanitation Framework – Law No. 14,026/2020. Thus, considering that the New Framework determines that by 2033 the contracts for the provision of public sanitation services must establish universalization goals to guarantee the service of 99% of the population with drinking water supply and 90% of the population with sewage system (BRASIL, 2020) and that the Garopaba Municipal Basic Sanitation Plan dates from 2012, based on the 2007 legislation - Law No. of adequacy and legislative updating in the municipality.

Key Words: Sanitation. Environmental Law. Santa Catarina coast. Garopaba.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Saneamento Básico no Brasil: breves relatos sobre a origem histórica e jurídica. 3. Política federal de saneamento básico lei número 11.445/2007 e as alterações instituídas por meio do novo marco regulatório (lei nº 14.026/2020).

1 INTRODUÇÃO

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Garopaba foi criado em 2012, (Garopaba, 2012) e teve como base a diretriz nacional para o saneamento básico instituída pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007). Considerando que em 2020 ocorreu atualização das regras, chamada de Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil, (Brasil, 2020) faz-se necessário realizar uma verificação acerca da necessidade de adequação da legislação municipal, visando um maior amparo social, tendo em vista que Garopaba é considerada uma cidade pequena, mas que recebe grande população na alta temporada, considerada como população o flutuante. Esta questão, demanda uma atenção especial para implementação do saneamento básico de qualidade com o intuito de garantir os direitos à

saúde e uma maior qualidade de vida tanto a seus cidadãos que lá vivem, como também aos turistas que visitam a cidade.

O Novo Marco do Saneamento Básico, definido pela lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, trouxe algumas alterações importantes, dentre as quais, possibilitou que as empresas privadas participem dos serviços de saneamento, inseriu metas a serem cumpridas no tocante à universalização dos serviços de saneamento básico, atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para instituir as normas de regulação dos serviços, dentre outras alterações que serão abordadas neste estudo (Brasil, 2020).

Neste contexto, em razão de já terem se passado 4 anos da criação do Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil e da lei municipal vigente ser de 12 anos atrás, somente sendo atualizada em 2023, na qual um único parágrafo foi alterado, o presente artigo tem como objetivo, realizar uma verificação da necessidade de adequação da legislação municipal de Garopaba que estabelece o Plano de Saneamento Básico com as alterações trazidas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico definido pela lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

O direito ambiental brasileiro traz um princípio de grande importância para toda a discussão que será abordada neste trabalho, trata-se do princípio da essencialidade da proteção ambiental instituído no art. 225 da Constituição Federal de 1988 que aduz: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Considerando o Saneamento Básico fator diretamente ligado a garantia da qualidade de vida, diante do fato de que a falta de saneamento pode afetar a qualidade ambiental do litoral, contaminando as praias por meio do lançamento do esgoto, o que pode gerar problemas graves de saúde pública (Brasil, 1988).

Deste modo, diante de todo esse cenário e da crescente necessidade em se falar de saneamento básico e sua relação com saúde pública, direito sanitário e qualidade de vida, o grupo de pesquisa da FURB de nº 317/2021, intitulado “Mapeamento das Políticas de Saneamento dos Municípios da Costa Catarinense”, realizou o mapeamento das normas, tipos de estrutura de saneamento, capacidade de suporte dos sistemas de tratamento do esgoto, de água e resíduos sólidos dos municípios da Costa Catarinense.

Trazendo o enfoque para o âmbito jurídico, este trabalho tem como objetivo fazer uma verificação, no município de Garopaba, região Centro-sul do litoral Catarinense, do atual estado da legislação municipal de saneamento básico com o intuito de analisar se existe a necessidade de adequação legislativa para com o Novo Marco Regulatório do Saneamento no Brasil, usando como referência a metodologia pela pesquisa acima citada.

2 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: BREVES RELATOS SOBRE A ORIGEM HISTÓRICA E JURÍDICA

Os serviços de saneamento básico são divididos em quatro pilares, são eles: tratamento e abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, drenagem da água da chuva, e gestão de resíduos sólidos.

Segundo o Instituto Trata Brasil, no ano de 1561 ocorreu o primeiro registro de saneamento no Brasil, quando o fundador Estácio de Sá mandou escavar o primeiro poço para abastecer o Rio de Janeiro. Somente em 1620, iniciaram as obras do aqueduto do Rio Carioca para o abastecimento do estado, sendo concluída cem anos depois, considerado o primeiro sistema de abastecimento de água no país. Mas somente a partir dos anos 40 do século passado é que iniciaram os comércios de serviços de saneamento no Brasil (Instituto Trata Brasil, “s.d”).

Em 1981, surgiu a Lei 6.938, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo por objetivo possibilitar um desenvolvimento econômico-social levando em conta a preservação da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 4º, I). Em seu artigo 3º, inciso V, reconheceu as águas, superficiais e subterrâneas, como recursos ambientais que necessitam ser preservados com vistas à disponibilidade permanente e à manutenção da qualidade ambiental propícia à vida (Brasil, 1981), desde modo, ampliando a visão sob a água como meio de qualidade de vida e saúde, não somente como recurso natural com valor econômico.

Nas constituições brasileiras, a palavra “saneamento” surgiu pela primeira vez com a Constituição Federal de 1988, sendo citada em três passagens, abaixo elencadas:

Artigo 22, inciso XX: - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Artigo 23, inciso IX -É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Artigo 200, inciso IV -sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (Brasil, 1988).

Diante disso, nota-se que com a sobrevivência da Constituição Federal de 1988, as garantias jurídicas no tocante ao saneamento básico passaram a ser tratadas com maior ênfase.

Já em 1997 foi instituída a Política Nacional de Recursos hídricos na qual criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e estabeleceu em seu artigo 31 que, os poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios deverão promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos (Brasil, 1997).

E, somente em 2007 foi criada uma lei com maior enfoque no saneamento básico, na qual ficaram estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento por meio da lei federal 11.445 que definiu os princípios fundamentais para prestação de serviços de saneamento básico, criando o Comitê Interministerial de Saneamento Básico e trazendo planos para a efetivação dos serviços (Brasil, 2007).

Em 2013, foi criado o PLANSAB, Plano Nacional de Saneamento Básico, que objetiva realizar um planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos (2014 a 2033) (Brasil, 2020b).

2.1 Direito Sanitário e Saúde Pública: uma Análise em Relação ao Saneamento Básico e Seus Impactos na Saúde

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à saúde em seu artigo 200 de modo a inserir políticas como as de saneamento básico dentro de suas atribuições da seguinte forma: “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (Brasil, 1988). Surge então o direito à saúde como um dever do estado, dando início também ao direito sanitário no Brasil. Conforme a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA, 2017), os serviços de saneamento quando utilizados de forma adequada, minimizam e até eliminam os riscos à saúde pública que ocorrem em áreas urbanas e rurais. A FUNASA (2017) ainda menciona alguns exemplos dos efeitos que as ações de saneamento podem trazer à saúde:

Alguns exemplos dos efeitos das ações de saneamento na saúde:

- Água de boa qualidade para o consumo humano e seu fornecimento contínuo asseguram a redução e controle de: diarreias, cólera, dengue, febre amarela, tracoma, hepatites, conjuntivites, poliomielite, escabioses, leptospirose, febre tifóide, esquistossomose e malária.
- Coleta regular, acondicionamento e destino final adequado dos resíduos sólidos diminuem a incidência de casos de: peste, febre amarela, dengue, toxoplasmose, leishmaniose, cisticercose, salmonelose, teníase, leptospirose, cólera e febre tifóide.
- Esgotamento sanitário adequado é fator que contribui para a eliminação de vetores da: malária, diarreias, verminoses, esquistossomose, cisticercose e teníase.
- Melhorias sanitárias domiciliares estão diretamente relacionadas com a redução de: doença de Chagas, esquistossomose, diarreias, verminoses, escabioses, tracoma e conjuntivites.

No final do século XX, o Relatório de Gestão dos Problemas da Poluição no Brasil já destacava uma lista de aspectos da poluição que causavam danos reais, em termos de saúde humana, qualidade de vida e perdas ecológicas, de modo que relacionava os problemas com saneamento básico como agravantes para os problemas de saúde pública (Banco Mundial, 1998, apud Phillip Junior, 2018).

Segundo a OMS, ao se investir em saneamento básico se economiza em saúde pública, o que fortalece o pensamento de que o saneamento básico pode ser considerado uma fonte para a qualidade de vida e saúde pública (ONU, 2014).

O Ranking do Saneamento 2024, estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil, concluiu que cerca de 32 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada não tendo a oportunidade de higienizar as mãos. Além disso, cerca de 90 milhões de pessoas no Brasil, não tem coleta de esgoto, sendo que somente 52,3% dos esgotos gerados são tratados, fato que prejudica a qualidade de água dos rios e reservatórios (Instituto Trata Brasil, 2024).

Segundo Cardoso Neto (2018), no livro “Água com qualidade para o consumo humano: normas e sobreposição de competências entre o Direito Ambiental e o Direito de Saúde”, é importante que haja o acesso à saúde de forma universal e igualitária, buscando de forma permanente o valor intrínseco à dignidade da pessoa humana. De modo que os serviços do Sistema Único de Saúde atinjam todas as necessidades da sociedade, para que se possa chegar a um estado pleno de saúde e bem-estar com qualidade de vida.

Isso se dá principalmente por meio da busca em se atingir uma universalização dos serviços de saneamento básico, tendo em vista que já se concluiu, inclusive pela Organização Mundial da Saúde, que ao se investir em saneamento básico, há uma diminuição nos gastos com saúde pública. Cabe então, buscar um olhar mais interconectado dos sistemas de saneamento básico e de saúde, para que haja um entendimento de que investir em saúde é também investir em serviços de saneamento básico,

ampliando assim os níveis de qualidade de vida e possibilitando na prática a existência de uma vida digna para os cidadãos.

2.2 Políticas Públicas de Saneamento Básico e Sustentabilidade

A sustentabilidade está ligada a necessidade de implementação de um desenvolvimento sustentável que pressupõe o atendimento às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades (ONU, 1988). O conceito de saneamento está diretamente ligado ao de sustentabilidade, visto que, ambos têm o propósito de preservar e diminuir os impactos ao ser humano, à natureza e à vida na terra. Um exemplo disso, pode ser visto na seguinte imagem, Figura 01, da Lagoa da Conceição em Florianópolis, local que de tempos em tempos passa por fases de grande poluição tornando o local muitas vezes poluído e inadequado para banho:

Figura 01: Lagoa da Conceição, Florianópolis.



Fonte: Leo Munhoz, s.d. Disponível no site Mar sem Fim.

A imagem leva a seguinte reflexão: “como atender às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” com um cenário em que o lixo e esgoto despontam, de completo desamparo com relação ao direito ao saneamento básico e água de qualidade. Vale destacar que a imagem utilizada como exemplo é somente uma, dentre tantas outras.

Levando a discussão para o âmbito internacional, há de se enfatizar os objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, aprovado em 2015 pelas Nações Unidas, que trouxeram dezessete objetivos e 169 metas. Dentre eles, destaca-se o 6º objetivo com enfoque na água potável e saneamento, “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” (ONUBR), trazendo as seguintes metas:

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos.

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.

6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos.

6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso.

6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. (ONUBR, 2015)

Estas metas, podem ser consideradas como sendo ousadas e variáveis, buscando implementar ações que tragam soluções no âmbito da saúde, saneamento básico, bem como, em segurança hídrica até o ano de 2030. Vale ressaltar que o Brasil é membro fundador da Organização das Nações Unidas, fator este que deve ser levado em conta principalmente com enfoque político na internalização da agenda para o desenvolvimento sustentável (Cardoso Neto, 2018).

Esta agenda foi criada com o intuito de ser um plano global para até 2030, atingirmos um mundo melhor para todos os povos e nações, sendo descrita segundo as Nações Unidas no Brasil, como: “um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.” (Nações Unidas Brasil, s.d)

Desta forma, havendo este compromisso político, deve-se focar também nas práticas necessárias para que ocorra a implementação das metas no âmbito do Brasil, com a realização de estudos que garantam sua execução de modo que realmente os objetivos do desenvolvimento sustentável sejam atingidos até 2030.

Mas, os desafios práticos são imensos. Considerando que no tocante ao saneamento básico e à garantia fundamental à água de qualidade no Brasil, está na universalização dos serviços de saneamento, atualmente temos realidades muito distintas: em algumas regiões do país existe de maneira mais avançada e em outras, ainda muito defasada,

sendo que de acordo com dados do IBGE (2024) relativos ao censo de 2022, 0,6% dos domicílios do país ainda não tem acesso a banheiros, sanitários ou buracos para dejetos.

2.3 Saneamento Básico como fonte de qualidade de vida

Os princípios ambientais assegurados na Constituição Federal em seu artigo 225, são um grande exemplo da ligação existente entre qualidade de vida e um meio ambiente equilibrado. De modo que ao se investir em serviços de saneamento básico, garantindo um meio ambiente com maior proteção possuindo água de qualidade, esgoto tratado, limpeza urbana e manejo de resíduos que garantam a drenagem da água da chuva, de forma que o direito fundamental à saúde também é atendido e consequentemente ocorram melhorias na qualidade de vida da população.

Como cita Paulo Affonso Leme Machado (2022): “não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a “qualidade de vida”. Quando partimos do conceito de Saneamento Básico, definido pela Lei 11.445/2007, saneamento básico é “o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (Brasil, 2007).

Estes serviços têm por objetivo promover uma maior qualidade de vida, garantir saúde à população e preservar o meio ambiente, de modo que conforme cita Machado (2022): “não basta a existência quantitativa do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos, mas é necessário que atuem qualitativamente para a existência da vida, da qualidade de vida e do meio ambiente adequado”.

3 POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO LEI NÚMERO 11.445/2007 E AS ALTERAÇÕES INSTITUÍDAS POR MEIO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO (LEI Nº 14.026/2020)

Com a sobrevinda do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, ocorreram algumas alterações importantes, sendo necessário realizar uma comparação da Política Federal do Saneamento Básico quando de sua instituição em 2007, com as alterações

realizadas por meio da Lei nº 14.026/2020. No que tange aos princípios que norteiam os serviços de saneamento básico, a lei previu dezesseis princípios fundamentais em seu artigo 2º, podendo se observar a seguir algumas alterações trazidas pela nova lei:

Quadro 2: Alterações realizadas na lei 11.445/2007, por meio do Novo Marco do Saneamento Básico

Artigo 2º	Lei 11.445/2007 Política Nacional do Saneamento Básico	Lei 14.026/2020 Novo Marco do Saneamento Básico
Inciso I	I - universalização do acesso.	I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço ;
Inciso II	II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;	II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados;
Inciso III	III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;	III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;
Inciso IV	IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;	IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes , adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
Inciso V	V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;	V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; *Não sofreu alterações.
Inciso VI	VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;	VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
Inciso VII	VII - eficiência e sustentabilidade econômica;	VII - eficiência e sustentabilidade econômica; *Não sofreu alterações.
Inciso VIII	VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas	VIII - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários ;
Inciso IX	IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;	IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; *Não sofreu alterações.

Inciso X	X - controle social;	X - controle social; *Não sofreu alterações.
Inciso XI	XI - segurança, qualidade e regularidade;	XI - segurança, qualidade, regularidade e continuidade;
Inciso XII	XII - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;	XII - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;
Inciso XIII	XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.	XIII - 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;
Inciso XIV	Incluído pela Lei 14.026/2020	XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;
Inciso XV	Incluído pela Lei 14.026/2020	XV - seleção competitiva do prestador dos serviços; e
Inciso XVI	Incluído pela Lei 14.026/2020	XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O quadro mostra que com a sobrevinda do Novo Marco Regulatório, algumas alterações importantes foram realizadas nestes princípios norteadores dos serviços de saneamento, como a sua efetiva prestação, o estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes e a maior proteção ao meio ambiente.

No que tange ao conceito de saneamento básico, em seu artigo 3º, a Política Federal, Lei 11.445/2007, conceitua o saneamento básico como sendo o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (Brasil, 2007).

Já o Novo Marco – Lei 14.026/2020, alterou o disposto neste artigo, definindo os serviços de saneamento da seguinte forma:

Abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes (Brasil, 2020a).

Observa-se que a nova lei traz o serviço de esgotamento sanitário como parte importante inclusive na produção de água de reuso, redação que a lei anterior não abordava. Já no ponto relativo ao serviço de drenagem e manejo de águas pluviais, o Novo Marco passa a trazer também um enfoque para a fiscalização preventiva das redes.

Além destes aspectos acima destacados, os contratos de serviços de saneamento passaram a ser por concessão, podendo participar empresas públicas e privadas, e também de acordo com o artigo 54 do Novo Marco, foram prorrogados os prazos para o fim dos lixões conforme segue:

- I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;
- II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;
- III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e
- IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010 (Brasil, 2020a).

Sendo Garopaba um município com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, ficou estipulado um prazo para o fim dos lixões até 02 de agosto de 2024.

O novo marco também busca beneficiar o meio ambiente, visando diminuir o despejo de esgoto clandestino nos rios, mares e lagoas, que consequentemente pioravam a situação da saúde pública.

3.1 Município de Garopaba: Origem, População, Tradição e Economia

O município de Garopaba está localizado na região centro-sul do litoral catarinense, de origem açoriana servia de abrigo para as embarcações que ali passavam, tendo seu primeiro povoado surgido em 1666. Seus primeiros habitantes, os índios tupis-guaranis, foram os responsáveis por dar nome à região na qual viviam, sendo que Garopaba significa enseada de barcos, do descanso ou ainda o lugar abençoado (Prefeitura de Garopaba, “s.d”).

No ano de 1793 foi fundada a Armação de São Joaquim de Garopaba, com o objetivo de explorar a pesca da baleia, tradição que deixou marcas até hoje. (Prefeitura de Garopaba, “s.d”).

Com o passar do tempo, a pesca a baleia foi perdendo força, dando início a tradição da pesca artesanal e agricultura familiar. A imagem abaixo, mostra um dos registros do arquivo histórico do município, com a igreja de São Joaquim na Praia Central de Garopaba.

Figura 2: Praia Central de Garopaba



Fonte: Prefeitura Municipal de Garopaba s.d.

Somente em 19 de dezembro de 1961, por meio da Lei nº 798/1961, Garopaba é oficialmente fundada, conquistando a condição de município. Sua extensão conta com 9 praias, sendo elas: Vermelha, Ouvidor, Barra, Ferrugem, Silveira, Vigia, Praia Central, Siriú e Gamboa. Segundo o IBGE (2022), Garopaba conta com 29.959 habitantes, também sendo considerada uma cidade com população flutuante, em razão de que na alta temporada chega a receber um grandioso número de turistas, como demonstram dados do site Crédito Real: “recebe aproximadamente 140 mil turistas no verão, época em que as praias mais famosas da cidade ficam cheias” (Crédito Real, 2022).

Sua tradição e economia está muito ligada à pesca artesanal, com ensinamentos passados de geração em geração, no entanto com a chegada de moradores de

outras regiões, houve muitas mudanças, deixando a pesca de ser o centro na economia do município (Secretaria do Turismo, Esporte e Desenvolvimento de Garopaba, “s.d”).

Figura 3: Pesca na Praia Central de Garopaba.



Fonte: Prefeitura Municipal de Garopaba, s.d.

Apesar das mudanças, a pesca continua sendo grande paixão de muitos nativos e inclusive de muitos moradores que vieram de outras regiões, ocorrendo o ano inteiro, porém tendo duas safras mais importantes: a safra da tainha, de maio a julho e a safra da anchova, de agosto a novembro (Secretaria do Turismo, Esporte e Desenvolvimento de Garopaba, “s.d”).

Além da pesca, uma tradição de grande força que se mantém até hoje, a farinhada, tradição que une encontros anuais em engenhos de mandioca no município para fortalecer a tradição e cultura local. Conforme a Secretaria do Turismo de Garopaba, a farinhada vai além de uma simples produção de farinha de mandioca nos engenhos artesanais, trazendo junto de segurança alimentar, amor e comunhão as famílias que mantem sua tradição.

Destaca-se também que em 2004 o município recebeu o título de Capital Catarinense do SURFE por meio da Lei 12.875 de 22 de janeiro de 2004, sendo que diversas praias recebem campeonatos nacionais e até mundiais de surfe, trazendo inúmeros turistas ao local. Este ano tendo a Praia da Ferrugem sediado uma das etapas sul-americanas de surfe da WSL (GLOBO, 2022).

3.2 Legislação municipal regulamentadora do saneamento de Garopaba e a verificação da necessidade de adequação da legislação a partir do novo marco REGULATÓRIO (LEI Nº 14.026/2020)

No dia 31 de maio de 2012, foi sancionada a Lei 1.642/2012, que instituiu o Plano e a Lei 1.643/2012 com a Política Municipal de Saneamento Básico de Garopaba, em conformidade com a Lei Federal nº 11.445/2007. O Plano Municipal de Saneamento Básico de Garopaba contou com 187 páginas visando um amparo ao município no tocante aos serviços práticos relacionados à temática (SC Engenharia, 2012).

De acordo com o Instituto Trata Brasil, bem como trouxe o Plano, seus principais objetivos são:

Promoção da segurança hídrica, prevenção de doenças, redução das desigualdades sociais, preservação do meio ambiente, desenvolvimento econômico do município, ocupação adequada do solo, e a prevenção e redução de acidentes ambientais e eventos como enchentes, falta de água e poluição (Instituto Trata Brasil, 2009).

Um ponto interessante, é o fato de que a lei em seu artigo 2º buscou garantir que o plano mantivesse uma revisão periódica a cada 4 anos, conforme fundamenta: “Art. 2º- O Plano Municipal de Saneamento Básico, instituído por esta Lei, será revisto com periodicidade a cada quatro anos, sempre anteriormente à elaboração do Plano Plurianual”. Fato este que na prática acabou não sendo realizado, visto que a lei só sofreu alterações em 2023, com a sobrevinda da lei 2.527 de 31 de maio de 2023, que alterou o §1º do artigo 27, que passou a vigorar com a seguinte redação:

§ 1º Na ausência de redes públicas de água e esgotos, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, para edificação consideradas unifamiliares, multifamiliares, e coletivas, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos (Garopaba, 2023).

Pode-se notar que a atualização legislativa que ocorreu, não levou em conta o crescimento do município, sua população e possíveis melhorias que poderiam ser realizadas no sistema de saneamento básico do município.

A importância de existir essa revisão periódica se dá, não somente pela necessidade de analisar o cenário atual da cidade, que tende a se desenvolver com o tempo, visando melhorias no plano, como também de buscar uma maior tutela dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos para que possam ter resguardados os princípios do direito ambiental que visa o direito à sadia qualidade de vida, e ao meio ambiente equilibrado.

Em seu artigo 7º, a Política Municipal de Saneamento Básico trouxe os seguintes objetivos:

Art. 7º - São objetivos da Política Municipal de Saneamento Básico:

I - contribuir para o desenvolvimento e a redução das desigualdades locais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade sanitária às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

IV - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade sanitária, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

V - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VI - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação com os governos estadual e federal, bem como com as entidades municipalistas;

VII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos contemplando as especificidades locais;

VIII - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico (Garopaba, 2012).

O Sistema Municipal de Saneamento Básico de Garopaba, se compõe com os seguintes instrumentos:

Art. 11- O Sistema Municipal de Saneamento Básico é composto dos seguintes instrumentos:

I - Plano Municipal de Saneamento Básico;

II - Conferência Municipal de Saneamento Básico

III - Conselho Municipal de Saneamento Básico;

IV - Fundo Municipal de Saneamento Básico;

V - Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico (Garopaba, 2012).

Já no tocante a Conferência Municipal de Saneamento Básico, a mesma deverá ser realizada a cada dois anos, visando realizar uma avaliação da situação do saneamento no município de modo a propor diretrizes e adequações para sua atualização. Ocorre que, ao realizar pesquisas no site oficial da prefeitura e entrar em contato por meio telefônico, notou-se que ela não está sendo realizada com os prazos conforme estipulado na lei municipal de saneamento.

Art.17 - A Conferência Municipal de Saneamento Básico contará com a representação dos vários segmentos sociais e será convocada pelo Chefe do Poder Executivo, a cada dois (2) anos, para avaliar a situação do saneamento no Município e propor diretrizes para a adequação e atualização da Política Municipal e do Plano Municipal de Saneamento Básico (Garopaba, 2012).

Já no seu artigo 23, buscou-se assegurar um Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico, com os seguintes objetivos:

Art. 23 - Fica instituído Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico, com os seguintes objetivos:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º As informações do Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas na página eletrônica oficial da Prefeitura Municipal.

§ 2º O Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico deverá ser regulamentado em 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta lei (Garopaba, 2012).

Acontece, que ao acessar o site da Prefeitura (<https://garopaba.atende.net/cidadao>) ou realizar buscas em portais oficiais, nota-se que este Sistema de informações não se concretizou, ou pelo menos não se encontra em fácil acesso à população em razão de não ter sido encontrado em local algum.

Ressalta-se que o acesso à informação com transparência é um direito que deve ser assegurado aos cidadãos, de modo que todas as informações aqui discutidas, deveriam estar em local de fácil acesso à população.

Além disso, a lei brasileira ressalta que no Plano devem constar objetivos para a efetiva prestação de serviços, com metas de longo, médio e curto prazo, visando garantir soluções graduais e progressivas.

O Novo Marco alterou o artigo 22, inciso II da lei federal, de modo a trazer o seguinte texto:

Art. 22. São objetivos da regulação:

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico (Brasil, 2020a).

Com isso, a entidade reguladora fica responsável por garantir o cumprimento das metas e condições que forem estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais.

A Lei Federal 11.445/2007, trouxe como exigência um instrumento de regulação dos setores de saneamento, de modo que como consta em seu capítulo IV, os municípios ficaram responsáveis por efetuar planos, e Garopaba, por se tratar de município

com população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes na época, com base no art. 19, parágrafo 9º da referida lei, poderia apresentar um plano simplificado, com menor nível de detalhamento.

O plano municipal de saneamento básico de Garopaba, (SC Engenharia, 2012) visa integrar os sistemas de saúde pública, meio ambiente e saneamento, indo para além dos aspectos sanitários, levando em conta os aspectos sociais, culturais e econômicos como pode-se ver na seguinte figura.

Figura 4: Abrangência do PMSB.



Fonte: GAROPABA, apud Cavalcanti et al (2008).

Portanto, a Figura 4, evidencia a existência de preocupações em buscar uma integralização dos sistemas, de modo que se verifica que é fundamental que se ocorram análises para além do saneamento básico.

Os dados atuais em saneamento no município de Garopaba levando em consideração população, população flutuante, esgotamento, legislação, agência reguladora, associação de municípios, estrutura física e administrativa de esgotamento, estrutura física e administrativa de água e estrutura física e administrativa de resíduos, levantados por meio do mapeamento realizado no projeto de pesquisa “Mapeamento das Políticas de Saneamento dos Municípios da Costa Catarinense” podem ser vistos na tabela que segue.

Tabela 1 - Mapeamento da estrutura de saneamento do município de Garopaba

GAROPABA					
População	População	Esgotamento	Legislação	Agência	Associação de

	Flutuante			Reguladora	Municípios
IBGE 2010 - 18.138 IBGE 2021 estimativa - 24.070	Em média 100.000	46% (IBGE, 2010).	Lei nº 1642, de 31 de maio de 2012.	Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC)	Associação dos Municípios da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS)
Estrutura Física Esgotamento	Estrutura Administrativa Esgotamento	Estrutura Física Água	Estrutura Administrativa Água	Estrutura Física Resíduos	Estrutura Administrativa Resíduos
Não há dados	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)	Consumo médio de água por habitante: 183,50L/(hab. dia). Domicílios com canalização interna em pelo menos um cômodo: 98,26%. Capacidade de tratamento de até 95L/s. Reserva: 9 reservatórios, totalizando 2.150 m ³ de capacidade.	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)	Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS): Não. Coleta Seletiva: Sim. População atendida: 15.890.	Secretaria de Infraestrutura (SIE)

FONTE: Cardoso Neto et. al. Projeto de pesquisa nº 317/2021, Mapeamento das políticas de saneamento dos municípios da costa catarinense.

Com base nestes dados, nota-se grandes mudanças no município de Garopaba com o passar dos anos, bem como, a inexistência de dados no tocante a estrutura física de esgotamento, o que leva a crer na existência de um déficit na transparência de informações acessíveis a população.

O plano na época de sua elaboração realizou uma previsão populacional levando em conta que em 2022 o número de população flutuante estaria em 66.646 (sessenta e seis mil, seiscentos e quarenta e seis) habitantes, conforme mostra a tabela retirada do plano e elaborada pela SC Engenharia.

Tabela 2: Projeção segundo taxa de crescimento do IBGE

Ano	Projeção da população fixa do município	População fixa + flutuante
2010	18.138	58.138
2011	18.729	58.729

2012	19.339	59.339
2013	19.969	59.969
2014	20.619	60.619
2015	21.291	61.291
2016	21.984	61.984
2017	22.700	62.700
2018	23.440	63.440
2019	24.203	64.203
2020	24.991	64.991
2021	25.805	65.805
2022	26.646	66.646
2023	27.514	67.514
2024	28.410	68.410
2025	29.335	69.335
2026	30.291	70.291
2027	31.277	71.277
2028	32.296	72.296
2029	33.348	73.348
2030	34.434	74.434
2031	35.556	75.556

Fonte: SC engenharia, 2012.

Desta forma, com base em dados adquiridos por meio de pesquisas realizadas e já demonstrados aqui neste estudo, Garopaba conta atualmente com uma população flutuante de em média 140.000 (cento e quarenta mil habitantes) (Crédito Real, 2022). Nota-se que a projeção realizada no plano em 2012, esperava para o ano de 2031 uma população fixa + flutuante de 75.556 (setenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e seis) habitantes, de modo que os parâmetros atuais demonstram um crescimento populacional muito maior do que o esperado no período de elaboração do estudo para o plano vigente.

Um importante parâmetro a se levar em conta, são os dados divulgados pelo último censo do IBGE, de 2022, onde o município de Garopaba registrou uma população de 29.959, número maior do que o esperado para o mesmo ano, no plano municipal de saneamento básico feito em 2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo realizar uma verificação do estado em que se encontra a legislação municipal de Garopaba em Santa Catarina no tocante ao Plano Municipal de Saneamento Básico instituído por meio da Lei 1.642/2012 e suas atualizações,

bem como, da Política de Saneamento Básico instituída por meio da lei 1.643/2012, realizando uma análise com base nas alterações trazidas por meio do Novo Marco Regulatório de 2020.

Foi possível observar diversos obstáculos na obtenção de informações, verificando-se que o acesso e a transparência às informações relacionadas aos serviços de saneamento básico no município de Garopaba em Santa Catarina, merecem ainda muita atenção, para que somente então possa realmente existir uma efetiva prestação e amparo do direito ao saneamento básico à população.

Concluiu-se que o tema ainda não é muito acessível, havendo também falta de informações no que tange ao saneamento básico e seus conceitos pela comunidade. Também foi notável que alguns artigos da lei que instituiu o Plano de Saneamento Básico de Garopaba não estão sendo concretizados, não havendo uma revisão periódica a cada 4 anos, não havendo qualquer local no site da prefeitura que informe sobre o Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico, havendo falta de informações acerca da temática entre os próprios servidores públicos da prefeitura, dentre alguns outros obstáculos práticos que foram obtidos neste estudo.

Somente ocorrendo uma atualização legislativa, no ano de 2023, onze anos após a instituição da lei, com um único artigo passando por mudanças, sem levar em conta o crescimento ocorrido no município, as demandas da população, os problemas ambientais e sanitários presentes na localidade.

Deste modo, faz-se necessário que cada vez mais se amplie a busca por discussões, reflexões, pesquisas que visem levar conhecimento na área ambiental, de saneamento e saúde pública, tanto à população para que se amplie a conscientização acerca da importância de se ter saneamento básico em seu município, quanto aos órgãos públicos e seus gestores para que entendam a tamanha importância dessas políticas públicas para a população e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Reitera-se que é de suma importância que o acesso a informações de saneamento seja garantido a população, por meio dos portais de transparência digitais da prefeitura, contato telefônico ou diretamente em sua sede, de modo que os cidadãos possam acompanhar o estado em que se encontra os serviços de saneamento básico do município, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e até mesmo em consequência, o estado de saúde pública atual, com melhorias na qualidade de vida e bem-estar da população.

Diante de tudo aqui exposto, verifica-se a necessidade de o município investir em educação ambiental, para que a população adquira conhecimento sobre diversos assuntos, tais quais: a importância em se preservar o meio ambiente e sobre os impactos

positivos dos investimentos em serviços de saneamento básico tanto para o campo ambiental quanto para a saúde. Bem como nota-se a urgência em se colocar em prática um sistema de informações em saneamento básico por meio de um portal de transparência do município, levando informação de qualidade para os cidadãos. Como resultado deste estudo, verifica-se que conforme busca o Novo Marco Regulatório, sendo um de seus princípios na prestação dos serviços de saneamento, as pesquisas e desenvolvimento devem ser objeto de maior foco, visando um maior amparo a população no geral, ampliando também a transparência nas informações relativas ao saneamento básico possibilitando assim uma relação de proximidade entre a população e as políticas de saneamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445/2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Publicado no Diário Oficial da União em 08 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Lei nº 14.026/2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Publicado no Diário Oficial da União em 16 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Lei nº 5674 /2018**. Dispõe sobre a política municipal de saneamento básico, cria o conselho municipal de saneamento, autoriza firmar convênio com o estado de Santa Catarina e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/wdoie>. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA nº274/2000. Define os critérios de balneabilidade em águas brasileiras. Publicado no Diário Oficial da União em 25 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=272>. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. Resolução CONAMA nº430/2011. Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução no 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA. Publicado no Diário Oficial da União em 16 de maio de 2011. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>. Acesso em: 28 ago 2024.

BRASIL. **Portaria de Consolidação nº 5/2017** Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/setie/farmacia-popular%20old/legislacao/prc-5-portaria-de-consolidacao-n-5-de-28-de-setembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em: 28 ago 2024.

CARDOSO NETO, Nicolau. **Água com qualidade para consumo humano: normas e sobreposição de competências entre o direito ambiental e o direito de saúde**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CARDOSO NETO, NICOLAU. ET. AL. (2022) **Projeto de pesquisa nº 317/2021**, Mapeamento das políticas de saneamento dos municípios da costa catarinense.

CREDITO REAL. **Conheça Garopaba**, o paraíso catarinense, 2022. Disponível em: <https://www.creditoreal.com.br/blog/conheca-garopaba-o-paraiso-catarinense> Acesso em: 28 ago 2024.

EDUCA IBGE. **Conheça o Brasil**, Domicílios Brasileiros, 2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/21130-domicilios-brasileiros.html>. Acesso em 28 ago 2024.

FUNASA. **Saneamento para Promoção da Saúde**. 21, jul, 2017. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/saneamento-para-promocao-da-saude>. Acesso em: 28 ago 2024.

GAROPABA. **Lei nº 1642/2012**. Institui o plano municipal de saneamento básico, destinado a articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental. Disponível em: <http://leismunicipais.is/kgdwf>. Acesso em: 28 ago 2024.

GAROPABA. **Lei nº 2527/2023**. Altera dispositivo na Lei nº : 1.643 de 31 de maio de 2012, que "Estabelece a Política Municipal de Saneamento Básico do Município de Garopaba e dá outras providências.". Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/garopaba/lei->

ordinaria/2023/253/2527/lei-ordinaria-n-2527-2023-altera-dispositivo-na-lei-n-1643-de-31-de-maio-de-2012-que-estabelece-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-do-municipio-de-garopaba-e-da-outras-providencias?q=Saneamento. Acesso: 28 ago 2024.

GMÍDIA. Garopaba, viva esta natureza. Disponível em: <http://www.garopabamidia.com.br/noticias/titulo/7756/garopaba-viva-esta-natureza#:~:text=O%20Munic%C3%ADpio%20de%20Garopaba%20conta,100.000%20veranistas%20na%20alta%20temporada>. Acesso em: 28 ago 2024.

IBGE. Panorama Censo 2022, cidade Garopaba. 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em: 28 ago 2024.

IBGE. Censo 2022: rede de esgoto alcança 62,5% da população, mas desigualdades regionais e por cor e raça persistem. 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: 29 ago 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. A origem do Saneamento Básico. “s.d”. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/pt/institucional-blog/a-origem-do-saneamento-basico#:~:text=O%20primeiro%20registro%20de%20saneamento,Carioca%20para%20abastecimento%20do%20estado>. Acesso em: 28 ago 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. O que é Saneamento. “s,d”. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento/>. Acesso em: 28 ago 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28. Ed. ver., ampl. e atual. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MARSEMFIM. Lagoa da Conceição e enxurrada: mais poluição. Disponível em: <https://marsemfim.com.br/lagoa-da-conceicao-e-enxurrada-mais-poluicao/>. Acesso em: 28 ago 2024.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de, Jerez, Daniela Malheiros, Gurevich, Eduardo Isaías, Oliveira, Gustavo Justino de, Oliveira, José Carlos de, Ferreira, Kaline, Granziera, Maria Luiza Machado, Souza, Mariana Campos de, Sampaio, Patrícia Regina Pinheiro, Oliveira, Raul Miguel Freitas de, Souza, Rodrigo Pagani de, Marques, Rui Cunha, Marrara, Thiago, Rosa, Vanessa, Ribeiro, Wladimir Antônio (2106-02-07T03:28:15.000). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil (Portuguese Edition)** (Locais do Kindle 187-190). Editora Foco. Edição do Kindle.

ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. **A Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 29 ago 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/index.php/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 ago 2024.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável** 2a ed. Manole. Edição do Kindle.

PREFEITURA DE GAROPABA. **Fotos Antigas**. Disponível em: <https://garopaba.atende.net/cidadao/galeria>. Acesso em: 28 ago 2024.

PREFEITURA DE GAROPABA. **História de Garopaba**. Disponível em: <https://garopaba.atende.net/cidadao/pagina/historia> Acesso em: 29 ago 2024.

PREFEITURA DE GAROPABA. **Registros Históricos**. Disponível em: <https://garopaba.atende.net/cidadao/pagina/registros-historicos> Acesso em: 29 ago 2024.

SANTOS, Vanessa Sardinha dos. "O que é saneamento básico?"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/biologia/o-que-e-saneamento-basico.htm>. Acesso em 28 ago 2024.

SC ENGENHARIA. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Garopaba: PMG, 2012, 186p.
SECRETARIA DO TURISMO, ESPORTE E DESENVOLVIMENTO DE GAROPABA. **Sobre a cidade**. "s.d". Disponível em: Acesso em: 29 ago 2024.

TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2024. Disponível em:
<https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2024/>. Acesso em: 28 ago 2024.

IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA (IRPF) NA ATIVIDADE RURAL: LOCAIS DE INCIDÊNCIA E BENEFÍCIOS FISCAIS¹

INCOME TAX FOR INDIVIDUALS (IRPF) IN RURAL ACTIVITIES: INCIDENCE LOCATIONS AND TAX BENEFITS

Edson Pereira da Silva²

Nivaldo dos Santos³

Resumo: A pesquisa tem como tema o Imposto de Renda sobre a Pessoa Física aplicado às atividades rurais, com enfoque especial nos benefícios tributários acessíveis aos produtores que realizam corretamente suas declarações de rendimento. O problema central da investigação é: quais são os principais incentivos fiscais que esses produtores podem aproveitar ao declarar adequadamente suas atividades, seja em áreas rurais ou urbanas? O objetivo geral é identificar as principais atividades rurais realizadas em zonas urbanas e os benefícios fiscais que podem ser obtidos ao considerá-las como atividades rurais para fins de declaração. Para isso, o estudo visa, entre seus objetivos específicos, revisar o regulamento do Imposto de Renda sobre a Pessoa Física, analisar os critérios de tributação aplicáveis a atividades rurais, e examinar o conceito de territorialidade e sua influência sobre as atividades rurais conduzidas em áreas urbanas. O método de pesquisa é o dedutivo, com base em levantamento bibliográfico e análise documental, fundamentados em artigos científicos, doutrinas especializadas e legislação pertinente. A pesquisa também inclui a análise das obrigações fiscais e dos riscos envolvidos em declarações inadequadas. Como resultado, espera-se proporcionar aos produtores rurais informações claras e detalhadas sobre os benefícios fiscais da correta declaração do imposto sobre atividades rurais, oferecendo um recurso valioso que pode favorecer a economia tributária e aumentar a segurança jurídica no cumprimento de suas obrigações fiscais. Portanto, a compreensão da correta forma de declarar o imposto de renda para o desenvolvimento da atividade rural se torna fundamental para garantir que os direitos dos produtores rurais sejam respeitados e que eles aproveitem ao máximo os incentivos fiscais previstos.

¹ Recebido em 07/11/2024 e aceito em 16/12/2024.

² Mestre em Direito do Agronegócio pela Universidade de Rio Verde (UnirV) (2022-2024). Pós-graduando em Direito Penal Aplicado pela Instituição de Ensino Superior Damásio (2024-atual). Graduado em Direito pela UnirV (2017-2021). Advogado Criminalista - OAB/GO N. 64.537. Vice-Presidente da Comissão de Defesa das Prerrogativas do Tribunal do Júri da Subseção da OAB Rio Verde - GO. Especialista em Direito Criminal, notadamente os Crimes dolosos contra a vida. Ao longo da carreira profissional atuou em diversas áreas do direito, dentre elas, Direito Penal, Direito do Agronegócio, Administrativo e Cível. Atualmente faz parte do quadro de servidores efetivos técnico-administrativos da UnirV e é membro titular do Conselho Universitário - CONSUNI da UnirV (2022-2023; 2024-2025).

³ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás (1985), Mestrado em História das Sociedades Agrárias pela Universidade Federal de Goiás (1992), Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999) e Pós-Doutorado em Direito pela PUCMG (2015). Atualmente é professor titular da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, e da Universidade Federal de Goiás. Filiado a SBPC e ao CONPEDI. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Teoria do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: acesso à justiça, direito público, estado, constitucional, propriedade intelectual e atividades agrárias e ambientais. Coordenador do Núcleo de Patentes e Transferência de Tecnologia do estado de Goiás. Coordenador da Rede Estadual de Pesquisa em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia do Estado de Goiás- REPPITTEC/FAPEG.

Palavras-chave: Imposto de Renda. Atividade Rural. Produtor Rural.

Abstract: The research focuses on the Individual Income Tax applied to rural activities, with special emphasis on the tax benefits available to producers who correctly report their earnings. The central question of this investigation is: what are the main tax incentives that these producers can access by properly declaring their activities, whether conducted in rural or urban areas? The general objective is to identify the main rural activities carried out in urban areas and the tax benefits that can be obtained by considering them as rural activities for reporting purposes. To achieve this, the study aims, among its specific objectives, to review the regulation of the Individual Income Tax, analyze the criteria applicable to the taxation of rural activities, and examine the concept of territoriality and its influence on rural activities conducted in urban areas. The research method is deductive, based on a bibliographic review and documentary analysis, grounded in scientific articles, specialized doctrines, and relevant legislation. The research also includes an analysis of tax obligations and the risks involved in improper reporting. As a result, it is expected to provide rural producers with clear and detailed information about the tax benefits of correctly reporting taxes on rural activities, offering a valuable resource that may favor tax savings and increase legal certainty in fulfilling their tax obligations. Therefore, understanding the correct way to declare income tax for the development of rural activities becomes essential to ensure that the rights of rural producers are respected and that they fully benefit from the available tax incentives.

Keywords: Income Tax. Rural Activity. Rural Producer.

INTRODUÇÃO

Desde tempos antigos, a cobrança de tributos tem sido uma prática essencial na sociedade, com a exigência de que uma parte dos alimentos produzidos pela população fosse destinada ao governo como contribuição dos respectivos proventos. Atualmente, essa prática persiste, e uma das formas em que o Estado tributa os cidadãos é através do Imposto de Renda sobre Pessoa Física, tema central desta investigação.

Nesse sentido, um dos principais deveres de muitos brasileiros, especialmente aqueles que recebem valores acima da isenção estabelecida por lei, é realizar o envio da declaração de ajuste anual do Imposto de Renda. Essa obrigação permite que pessoas físicas e empresas cumpram suas responsabilidades fiscais junto à Receita Federal.

Isso porque o Imposto de Renda é um tributo anual cobrado pelo Governo Federal sobre os ganhos de pessoas físicas e jurídicas. A taxa aplicada varia de acordo com os rendimentos declarados, seguindo uma escala progressiva. Em alguns casos, o imposto é retido na fonte, diretamente dos salários ou receitas das empresas, enquanto em outros, o próprio contribuinte é responsável por realizar o pagamento do imposto devido.

Embora o mencionado tributo seja aplicado tanto para indivíduos quanto para empresas e outras entidades — através do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), respectivamente —, esta pesquisa pauta-se no Imposto de Renda Pessoa Física. Cenário no qual são considerados rendimentos tributáveis, entre outros, salários, proventos, aluguéis, prêmios de loteria e investimentos dessa pessoa.

Nesse contexto, a delimitação do estudo está no Imposto de Renda Pessoa Física aplicado à atividade rural. Atividade que compreende a exploração de atividades pecuárias e agrícolas, além da extração e exploração animal e vegetal, como avicultura, apicultura, suinocultura, entre outras práticas. Este recorte permite uma análise detalhada das particularidades e desafios tributários enfrentados pelos contribuintes envolvidos no setor rural.

Assim, é crucial definir o que está incluído ou excluído do conceito de atividade rural. Essa definição é essencial, pois impacta diretamente nas normas a serem seguidas conforme a atividade, o que influencia no cálculo do imposto devido ao fisco. Logo, é necessário examinar os critérios adotados pelo sistema tributário nacional na prática.

Considerando a possibilidade de tributação pelo Estado sobre os resultados das produções das atividades rurais, conforme a delimitação mencionada, surge o seguinte questionamento: Quais são os principais benefícios tributários para os produtores rurais que realizam corretamente as suas respectivas declarações de suas atividades rurais desenvolvidas tanto na zona rural quanto na urbana?

Nota-se que a justificativa para o problema em análise reside na necessidade de esclarecer as eventuais interpretações equivocadas sobre a atividade rural. Isso porque a legislação prevê benefícios para o produtor que desenvolve sua atividade rural, seja ela em áreas rurais ou urbanas. Assim, a ausência de informações corretas pode levar o contribuinte a não declarar seu imposto com a tributação reduzida, fazendo com que suas atividades possam ser tributadas em até 27,5% sobre o total dos seus rendimentos brutos, conforme é a tributação das demais atividades.

Nesse sentido, apesar do nome "atividade rural" remeter à ideia de produção na zona rural, essa atividade não é necessariamente desenvolvida exclusivamente em imóveis rurais. Isso porque a legislação utiliza como critério diferenciador o tipo de atividade exercida, e não necessariamente o local onde ela ocorre. Nessa perspectiva, o objetivo geral do trabalho é conhecer as principais atividades rurais desenvolvidas em zonas rurais e urbanas e verificar os possíveis benefícios fiscais associados à declaração dessas atividades como atividades rurais.

Apresentado o objetivo geral da pesquisa, cabe destacar os intermediários pelos quais a pesquisa busca atingir o objetivo final. Em um primeiro momento, será estudado o regulamento geral do Imposto de Renda sobre a Pessoa física. Na segunda parte dos objetivos específicos, o foco será analisar os critérios para determinar o imposto de renda de pessoa física sobre a atividade rural. Por fim, o último objetivo específico é aprofundar no critério da territorialidade e investigar sua relação com a atividade rural desenvolvida na zona rural e urbana.

A pesquisa é realizada com pesquisas bibliográficas e análises documentais, fundamentados em artigos científicos, doutrinas e outros. Ademais, é utilizado o método dedutivo, o qual consiste na construção de conjecturas, ou seja, premissas com alta probabilidade e que a construção seja similar, baseada nas hipóteses, isto é, caso as hipóteses sejam verdadeiras, as conjecturas também serão. Logo, o estudo partirá de uma abordagem geral sobre o imposto de renda e findará nos eventuais benefícios para os produtores rurais na declaração de produtos como atividade rural.

Após completar toda a pesquisa, espera-se esclarecer aos produtores que a atividade rural pode ser realizada tanto em propriedades rurais quanto urbanas. Além disso, pretende-se fornecer informações sobre os benefícios fiscais da correta declaração do imposto decorrente da atividade rural.

1. O REGULAMENTO GERAL DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA

Ao longo da história, os tributos têm sido um tema intrínseco à constituição e manutenção de qualquer estado. Contudo, as diversas legislações tributárias no Brasil nunca foram simples de serem interpretadas devido à complexidade da matéria. Nesse contexto, Furtado (2022) destaca a dificuldade de se efetivar o direito tributário brasileiro, ou seja, de aplicá-lo ou interpretá-lo em casos concretos. Segundo ele, enquanto em outros ramos do direito, como penal, civil e processual, basta consultar a lei e interpretá-la, no direito tributário é necessário examinar um conjunto de regras para sistematizá-las.

A fim de tentar dar praticidade a este conjunto de regras tributárias, em 2018, foi promulgado o Regulamento Geral do Imposto de Renda sobre a Pessoa Física, que teve por objetivo estabelecer as normas e diretrizes que orientam a aplicação e a execução da legislação tributária relacionada ao seu imposto de renda. Ele detalha os procedimentos, as

regras de cálculo, as deduções permitidas, as obrigações acessórias, entre outros aspectos necessários para a correta declaração e pagamento do imposto pelos contribuintes. Em suma, o regulamento geral visa garantir a aplicação uniforme da legislação tributária e facilitar o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes (Batista, 2021).

Segundo Castellani (2009), o Imposto sobre a Renda tem como foco principal o acréscimo patrimonial, que se refere a qualquer aumento no patrimônio que resulte em nova riqueza, diferente das existentes anteriormente. Esse conceito não se refere ao simples acúmulo de patrimônio, pois apenas a renda realizada é considerada tributável. Tecnicamente, toda entrada patrimonial que resulta em aumento líquido de riqueza durante um período específico pode ser considerada como renda tributável, após a dedução das despesas necessárias para sua geração e manutenção.

Nesse sentido, Ferreira (2000) define patrimônio como os bens, materiais ou não, pertencentes a uma pessoa ou empresa, abrangendo tanto heranças paternas quanto bens familiares. Por sua vez, Hermann Junior (1996) caracteriza o patrimônio como uma entidade real, cuja composição interna deve ser compreendida e que evolui sob a influência da atividade humana.

Independentemente da definição adotada, para fins de tributação, o imposto incide sobre o patrimônio do contribuinte, considerando seus rendimentos, novos bens adquiridos e outros ganhos resultantes da atividade desenvolvida. Por isso é importante que o sistema tributário seja capaz de capturar esses acréscimos patrimoniais de forma justa e equitativa.

A tributação brasileira é realizada de forma progressiva. Nesse ponto, os contribuintes são tributados de acordo com a faixa de renda em que se encontram. Para rendas entre R\$ 2.259,21 e R\$ 2.826,65, a alíquota é de 7,5%, com uma parcela a deduzir de R\$ 169,44. Entre R\$ 2.826,66 e R\$ 3.751,05, a alíquota sobe para 15%, com uma dedução de R\$ 381,44. Já para rendas entre R\$ 3.751,06 e R\$ 4.664,68, a alíquota é de 22,5%, com uma dedução de R\$ 662,77. Acima de R\$ 4.664,68, a alíquota máxima é de 27,5%, com uma dedução de R\$ 896,00. Essa estrutura progressiva de tributação visa ajustar a carga fiscal de acordo com a capacidade contributiva, aumentando conforme a renda do contribuinte aumenta (Agência Brasil, 2024).

No contexto das atividades rurais e seus processos produtivos, ao longo dos anos, impulsionados pela especialização do trabalho, automação agrícola e desenvolvimento do comércio, houve uma separação entre o processo de produção e o consumo. Isso levou os

agricultores familiares a não se limitarem mais à produção apenas para subsistência própria e familiar, passando a produzir para o mercado consumidor (Hoffer et al., 2006).

Assim, as atividades rurais passaram a ser diversificadas, abrangendo desde o cultivo básico para subsistência até grandes empresas que exploram os setores agrícola, pecuário e agroindustrial. A agricultura, portanto, engloba toda atividade de exploração da terra, seja agrícola (vegetal), zootécnica (animal) ou agroindustrial (beneficiamento de produtos).

Diante do crescimento da agricultura familiar, bem como dos riscos inerentes a atividade rural, de pequenos ou grandes produtores, a legislação brasileira concedeu tratamento tributário diferenciado para quem exerce atividades rurais. Este tratamento visa proporcionar segurança jurídica na aplicação do direito tributário, especialmente no Imposto de Renda da Pessoa Física, onde, sem informações adequadas, os produtores rurais podem acabar contribuindo com até 27,5% sobre o resultado bruto de seus proventos, semelhante a outras atividades (Agência Brasil, 2024).

Dessa forma, o referido regulamento foi estabelecido no ordenamento jurídico nacional com o objetivo de garantir essa segurança jurídica. No entanto, ainda persistem dúvidas entre os produtores rurais quanto à dedução do imposto, especialmente sobre os benefícios da atividade rural tanto na zona rural quanto, significativamente, na zona urbana, tema que será abordado posteriormente.

2. IMPOSTO DE RENDA SOBRE A PESSOA FÍSICA NA ATIVIDADE RURAL

No Brasil, uma das principais molas propulsoras da economia é, sem dúvida, a exploração da atividade rural. A agricultura e a agropecuária, por exemplo, têm a expectativa de contribuir com 21,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional ao final de 2024. Esse dado certamente terá um impacto significativo na economia brasileira, corroborando a alta incidência da atividade rural no país (Cepea, 2024).

Dessa forma, o primeiro ponto a ser discutido está relacionado ao que pode ser considerado como atividade rural. Esse debate é necessário devido à existência de um regramento específico para essa atividade. Segundo o artigo 51 do Regulamento, são exemplos de atividade rural a agricultura, a pecuária, a extração e a exploração vegetal e animal (Brasil, 2018).

Pode-se dizer, assim, que a atividade rural é entendida como qualquer atividade econômica relacionada à exploração agrícola, pecuária, florestal ou agroindustrial. No contexto brasileiro, as principais categorias de atividades rurais incluem a agricultura, que envolve o cultivo de plantas para a produção de alimentos, fibras, combustíveis e outros produtos, como grãos, frutas, hortaliças, café e cana-de-açúcar. A pecuária que refere-se à criação de animais para a produção de carne, leite, ovos, lã e outros produtos animais, incluindo bovinos, suínos, aves e ovinos, além de outras atividades (Domenico, 2022).

Para o desenvolvimento das atividades mencionadas, há agentes que as realizam, conhecidos como produtores rurais. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR (2003), define esse agente como sendo a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que se dedica, tanto em áreas urbanas quanto rurais, às atividades agropecuárias, pesqueiras, silviculturais, além da extração de produtos primários, vegetais ou animais, de forma permanente ou temporária, seja diretamente ou por meio de prepostos.

Conhecidas as atividades rurais estabelecidas pela lei, é necessário demonstrar como é realizada a composição da base de cálculo e o recolhimento do Imposto de Renda Pessoa Física na atividade rural. De acordo com a legislação, no artigo 50, a tributação da atividade rural é baseada nos resultados positivos provenientes das atividades rurais exercidas por pessoas físicas (Brasil, 2018).

Assim, existem dois momentos a serem considerados, a da receita bruta do contribuinte e o dos resultados positivos. Nos termos do artigo 54 do regulamento, a receita bruta será constituída pelo montante das vendas dos produtos tidos como atividade rural, explorados pelo próprio produtor, ou seja, advindos da extração ou exploração animal ou vegetal como gênero. Já por resultados positivos, o artigo 56 aduz ser o resultado da diferença entre o valor da receita bruta recebida e o das despesas de custeio e de investimentos pagos no ano-calendário, correspondentes a todos os imóveis da pessoa física, independentemente de localização (Brasil, 2018).

Nesse sentido, qualquer dispêndio que seja aplicado para fins de expansão e melhoria da produtividade rural poderá ser enquadrado como investimento, logo, pode ser deduzida da receita bruta. O que pode escapar do conceito de investimento na atividade rural é a construção de sedes suntuosas de fazendas, com piscinas, saunas e quartos luxuosos (Furtado, 2022).

Dizer "independente de localização" significa que a apuração dos resultados é feita de forma global, ou seja, não é realizada fazenda por fazenda, mas sim considerando todos os imóveis rurais nos quais o contribuinte desenvolve sua atividade rural, inclusive em

atividades rurais desenvolvidas na zona urbana. Nesse contexto, a União atua como sujeito ativo da tributação, enquanto o produtor rural é o sujeito passivo responsável pelo recolhimento do imposto (Brasil, 2018).

Finalmente, considerando o cenário mencionado anteriormente e a importância de determinar se a atividade é rural ou não, é crucial demonstrar a porcentagem de tributação aplicável, dependendo do regime escolhido: geral ou especial. Isso se deve ao fato de que o produtor rural pode optar por duas formas de tributação distintas de tributação especial que se diferencia do regime geral, onde a alíquota pode atingir até 27,5% sobre o valor total dos bens declarados. Essas formas são conhecidas como Lucro Real e Lucro Presumido (Domenico, 2022).

A tributação pelo Lucro Real implica no cálculo do imposto com base no lucro líquido real da atividade rural, considerando todas as receitas e despesas efetivamente realizadas durante o período de apuração. Este regime é mais complexo e demanda uma contabilidade detalhada e rigorosa. Produtores rurais que enfrentam grandes variações no resultado financeiro ou possuem despesas dedutíveis significativas podem se beneficiar deste sistema (Domenico, 2022).

Por outro lado, no Lucro Presumido, o imposto é calculado com base em uma presunção de lucro determinada por lei, aplicando-se uma alíquota sobre a receita bruta auferida. Para a exploração rural, essa alíquota presumida é de 20% sobre a receita líquida total. Este regime é simplificado e menos oneroso em termos de obrigações contábeis e fiscais, sendo uma opção atrativa para produtores rurais que não necessitam da complexidade do Lucro Real (Domenico, 2022).

Em ambos os casos, seja na tributação pelo Lucro Real ou pelo Lucro Presumido, a base de cálculo incide sobre os lucros obtidos pela atividade rural, não sobre todo o valor bruto da atividade, como ocorre no regime geral de tributação que pode atingir até 27,5%. Assim, tanto o Lucro Real quanto, principalmente, o Lucro Presumido pode resultar em uma economia considerável para o produtor, proporcionando, neste último caso, uma alíquota efetiva menor, aproximadamente 5,5% sobre a receita líquida (Domenico, 2022).

Portanto, é fundamental considerar os impactos dessas escolhas tributárias na vida dos produtores rurais e na economia como um todo. A opção entre o Lucro Real e o Lucro Presumido não apenas determina a carga tributária direta sobre os resultados da atividade rural, mas também influencia decisões estratégicas de investimento e expansão. A capacidade de deduzir despesas reais no Lucro Real oferece uma vantagem significativa para

aqueles com variações substanciais nos resultados financeiros, enquanto o Lucro Presumido proporciona simplicidade administrativa.

Abordadas as principais informações relativas ao regulamento geral do imposto de renda sobre pessoa física e sua relação com a atividade rural desenvolvida pelos produtores, o próximo tópico abordará a ideia equivocada de que atividade rural se restringe apenas àquela desenvolvida na zona rural, quando, na verdade, a legislação estabelece a atividade como critério, independentemente do local onde é exercida. Assim, existe a possibilidade de atividade rural também na zona urbana, como será explorado a seguir.

3. PRINCÍPIO DA TERRITORIALIEDADE – CRITÉRIO ESPACIAL E SUA RELAÇÃO COM A ATIVIDADE RURAL

No contexto tributário, a escolha do regime de tributação pode impactar a competitividade e a sustentabilidade das operações rurais, especialmente diante das condições econômicas e das demandas do mercado. Mais ainda no cenário brasileiro, no qual a maioria das atividades rurais são realizadas por agricultura familiar. Logo, torna-se fundamental que os produtores rurais conduzam uma análise detalhada de suas circunstâncias individuais e das vantagens oferecidas por cada regime.

Nessa linha de raciocínio, Valle (1987) destaca que, ao longo dos anos, houve uma transição das atividades de subsistência para atividades comerciais, impulsionada pelo desenvolvimento das práticas comerciais modernas. Crepaldi (2005) reforça essa ideia, argumentando que produtores rurais, sejam eles pequenos ou grandes, têm reduzido a quantidade dessas práticas em seus estabelecimentos rurais para melhorar os processos de produção e, conseqüentemente, aumentar a qualidade dos produtos oferecidos no mercado.

Um exemplo dessa diminuição da atividade rural no estabelecimento agrícola é o aumento dos processos agrícolas realizados fora do ambiente comercial. Atividades como armazenamento, transporte e distribuição estão se expandindo, demandando maior organização e correção para garantir eficiência. Isso reflete uma evolução significativa na forma como a agricultura é conduzida, com uma crescente necessidade de integrar e otimizar processos além das fronteiras do estabelecimento agrícola tradicional (Oliveira, 2021).

Diante dessa transformação, surgem questionamentos sobre as formas de tributação e o espaço geográfico a ser considerado no momento do recolhimento de impostos, especialmente devido à ideia de que atividades rurais são apenas aquelas desenvolvidas em estabelecimentos rurais. Este critério espacial da territorialidade é crucial para definir a localização do evento gerador do tributo rural e como a renda proveniente da atividade rural deve ser tratada para fins tributários. Isso garante que os impostos sejam corretamente aplicados e arrecadados no local onde a atividade econômica efetivamente acontece (Roese, 2003).

Sobre este critério espacial, Pavani (2023) argumenta que ele define o espaço físico onde a relação jurídica pode existir. Além disso, a vigência territorial reflete a divisão de competência tributária e, conseqüentemente, a abrangência da norma jurídica. Neste contexto, o regulamento geral, ao detalhar no artigo 51 o que é considerado como atividade rural desenvolvida, destaca que não se limita ao local onde esta atividade é realizada, o que desafia a noção de que atividade rural se restringe à zona rural.

Adicionalmente, o artigo 83 da Instrução Normativa nº 83/01 da Secretaria da Receita Federal do Brasil estipula que, para fins de tributação dos resultados da atividade rural das pessoas físicas, são consideradas unidades rurais as embarcações para captura in natura de pescado e qualquer imóvel ou local utilizado para exploração contínua da atividade rural (Brasil, 2001).

Portanto, não apenas as atividades realizadas na zona rural são passíveis de tributação especial na modalidade de atividade rural, seja pelo Lucro Real ou pelo Lucro Presumido, mas também aquelas realizadas em zonas urbanas. Assim, o critério espacial da territorialidade no contexto tributário da atividade rural busca adaptar as normas fiscais tradicionais às especificidades da produção agrícola e pecuária, garantindo uma distribuição justa da carga tributária e incentivando o desenvolvimento econômico nas áreas rurais.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o estudo alcançou o seu objetivo geral proposto, uma vez que destacou a promulgação do Regulamento do Imposto de Renda em 2018 como um marco na simplificação e aplicação das normas tributárias relacionadas às atividades rurais. Foi evidenciada a importância central da exploração agropecuária para a economia nacional,

sublinhando o dever dos produtores rurais de contribuir com o fisco com base nos resultados obtidos.

Informou que a definição precisa do que constitui uma atividade rural, conforme estipulado pelo artigo 51 do regulamento, abrange uma variedade de práticas agrícolas, pecuárias, extrativas e agroindustriais. Sintetizando que este contexto reflete uma realidade onde a agricultura transcendeu a mera subsistência familiar, expandindo-se para atividades comerciais que são fundamentais para o crescimento econômico do país.

Verificou que a tributação da atividade rural se baseia nos resultados positivos, permitindo a dedução das despesas de custeio e investimento, essencial para reduzir a base de cálculo do imposto de renda. Além de ter sublinhado que a escolha entre os regimes de Lucro Real e Lucro Presumido oferece benefícios tributários substanciais em comparação com o regime geral, proporcionando uma economia significativa para os produtores rurais, com alíquotas que podem variar de até 27,5% no regime geral para aproximadamente 5,5% no Lucro Presumido.

Além disso, o critério espacial demonstrou que a atividade rural não se limita apenas às áreas rurais, podendo também ser desenvolvida em ambientes urbanos, conforme estipulado pela legislação. Esta abordagem mostrou-se uma tributação justa e eficiente, refletindo a localização real da atividade econômica.

Portanto, o estudo contribuiu para uma melhor compreensão e aplicação do Regulamento Geral do Imposto de Renda sobre Pessoa Física nas atividades rurais. Ao promover o cumprimento das obrigações fiscais e facilitar o acesso aos benefícios fiscais, o sistema tributário fortalece o setor agrícola, aumentando sua competitividade e sustentabilidade. Uma aplicação eficaz das leis tributárias beneficia toda a sociedade ao fomentar um ambiente econômico mais justo e transparente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Nadia Cristina. **Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza: sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro**. 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/openweb/documents/pdf/Brazil/revistas-especializadas/rdtc-25-imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.580/2018, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Oficial da União, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm. Acesso em: 13 de junho de 2023.

BRASIL. Instrução Normativa SRF Nº83, de 11 de outubro de 2001. Dispõe sobre a tributação dos resultados das pessoas físicas. Diário Oficial da União, Brasília, 2001, disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14387> . Acesso em 21 de junho de 2023.

BRASIL, Agência. Entenda a nova tabela progressiva do Imposto de Renda. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-02/entenda-nova-tabela-progressiva-do-imposto-de-renda> . Acesso em: 12 de jul de 2024.

CASTELLANI, Fernando F. **Direito tributário**. In: FIGUEIREDO, Fábio Vieira; CASTELLANI, Fernando F.; COMETTI, Marcelo Tadeu (Coord.). São Paulo: Saraiva, 2009. p. 168.

CEPEA. PIB do agronegócio brasileiro. 2024. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx#:~:text=Apesar%20disso%2C%20considerando%20se%20o,pre%C3%A7os%20em%20todos%20os%20segmentos>. Acesso em: 12 jul. 2024.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Contabilidade Rural: Uma abordagem decisorial**, 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOMENICO, Andréia Sanderson di. **Atividade rural: uma comparação entre a tributação na condição de pessoa física e pessoa jurídica**. 2022. Disponível em: <http://repositorio.upf.br/bitstream/riupf/2388/1/CAS2022AndreiaSandersonDiDomenico.pdf> . Acesso em: 08 de jul. 2024.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário da língua portuguesa**: coordenação de edição, Margarida dos Anjos, Marina Baird Ferreira; lexografia, Margarida dos Anjo. et.al. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FURTADO, Leonardo Loubet. **Tributação Federal no Agronegócio**. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Noeses, 6 dez. 2022.

HERMANN JUNIOR, Frederico. **Contabilidade superior: teoria econômica da contabilidade**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HOFER, Elza; BORILLI, Salete Polonia; PHILIPPSEN, Rejane Bertinatto. **Contabilidade como ferramenta gerencial para a atividade rural: um estudo de caso**. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 3, p. 5-16, 2006.

OLIVEIRA, Eliana Rodrigues. **Aspectos da logística de transporte na cadeia produtiva de soja no Estado do Maranhão: revisão bibliográfica**. 2021. Disponível em: <http://repositorio.favale.edu.br:8080/jspui/bitstream/123456789/94/1/TCC%20Eliana%20Rodrigues%20Oliveira.pdf>. Acesso em 14 de jul. 2024.

PAVANI, Vanessa Roda. **A regra matriz de incidência tributária**. 2023. Disponível em: <http://arquivos.integrawebsites.com.br/462/3c3a93be7b10ab54646bc821b3c8a5fc.pdf>. Acesso em 21 de jun. 2023.

ROESE, Alexandre Dinnys. **Agricultura urbana**. 2003. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/812707/1/ADM036.pdf>. Acesso em 13 de jul. 2024.

SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. Manual de orientação da previdência social na área rural. 2. ed. Brasília: INSS / SENAR, 2003.

VALLE, F. **Manual da contabilidade agrária: a produção agrária, a administração da empresa agrária, a contabilidade agrária**, 2 ed. São Paulo: Atlas. 1987.

A CATÁSTROFE CLIMÁTICA NO CHIFRE DA ÁFRICA¹

CLIMATE CATASTROPHE IN THE HORN OF AFRICA

*Luísa Loio Amenta Moraes Bittencourt²**Sidney Guerra³*

RESUMO: O Chifre da África é uma região localizada no nordeste do continente africano e há décadas vem sofrendo com guerras e instabilidade política. Com o aumento do aquecimento global, a região começa a sentir as consequências da mudança do clima, trazendo fortes secas e inundações. Esses eventos, cada vez mais recorrentes ao longo dos anos, levam à fome, à perda de moradia da população e ao deslocamento forçado. Tendo em vista a situação catastrófica no Chifre da África, é premente a necessidade de intervenção humanitária nesses países. Agências das Nações Unidas como a Organização Das nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Alto-comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) buscam minimizar e prevenir os efeitos desses eventos climáticos, enquanto mecanismos criados pela Convenção-Quadro (UNFCCC), como o de perdas e danos, estão sendo desenvolvidos e aperfeiçoados para lidar com esses problemas. No entanto, o modo de financiamento dessas instituições faz com que o processo de auxílio seja moroso e incompleto, sendo necessária a criação de outros

¹ Recebido em 08/11/2024 e aceito em 16/12/2024.

² Atualmente cursando Direito na Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

³ Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) - Universidade de Coimbra; Visiting Researcher pela Stetson University Law School. Pós-Doutor em Cultura pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea - Universidade Federal do Rio de Janeiro (PACC/UFRJ); Pós-Doutor em Direito - Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP). Doutor e Mestre em Direito (UGF). Realizou Doutorado em Relações Internacionais (Universidade Católica de Córdoba) e atualmente é Doutorando em Meio Ambiente (UERJ). Professor Titular da UFRJ e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (Doutorado e Mestrado) da Faculdade Nacional de Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Professor Permanente do Programa de Pós Graduação em Direito - Universidade Cândido Mendes (PPGD-UCAM) e Professor Visitante do Programa de Pós Graduação em Direito Internacional (Doutorado e Mestrado) na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Convidado de várias Instituições de Estudo Superior no Brasil e no exterior. Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (SBDI). Foi Vice Presidente da Comissão de Educação da Ordem dos Advogados do Brasil - Rio de Janeiro (OAB/RJ). Realizou pesquisas com financiamento de várias agências de fomento, tais como: CNPq, CAPES, MJ/PNUD, FAPERJ, FUNADESP e Fundação Dom Cintra. Detentor do título de pesquisa outorgado pela FAPERJ (Jovem Cientista do Estado do Rio de Janeiro). Além de Advogado, é também formado em Administração de Empresas, e tem pautado sua atuação profissional no campo do Direito Público. Realizou o Curso de Direito Internacional da Academia da Haia e do Comitê Jurídico Interamericano da OEA, tendo se tornado professor do referido Curso no ano de 2019. É ainda consultor jurídico e parecerista, tendo sido Diretor Jurídico e Procurador junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Magé-RJ) e Secretário Municipal de Administração (Duque de Caxias - RJ - janeiro de 2013 a dezembro de 2016). Membro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (SBDI); da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI); da Academia Duquecaxiense de Letras e Artes (ADLA); da Academia Carioca de Direito; do Conselho Nacional de Pesquisa e Ensino em Direito (CONPEDI); da International Studies Association (ISA); da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Editor da INTER - Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ. Coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional e Ambiental (LEPADIA) e do Grupo de Pesquisas em Direito Internacional (GPDI/FND/UFRJ). Coordenador do Observatório de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. É ainda autor de vários livros, além de ter diversos artigos publicados em revistas especializadas, livros em coautoria, periódicos e anais. <http://orcid.org/0000-0002-5309-662X>

mecanismos. É nesse cenário em que o Direito Internacional das Catástrofes pode ser uma ferramenta útil ao Direito Internacional Público. O presente trabalho tem o objetivo de descobrir quais meios a sociedade internacional pode utilizar para mitigar os efeitos das mudanças climáticas na região do Chifre da África. O método escolhido para a realização do artigo foi o hipotético-dedutivo. A técnica utilizada foi a revisão de literatura, reunindo livros e artigos sobre o tema. Conclui-se que a pesquisa ainda precisa evoluir a fim de encontrar soluções para a aplicação efetiva do Direito Internacional das Catástrofes. Será apresentada também sugestões de como a sociedade internacional pode utilizar os mecanismos existentes para uma melhor gestão de eventos catastróficos.

Palavras-Chave: Direito Internacional das Catástrofes, Mudanças Climáticas; Chifre da África; Organização das Nações Unidas; Perdas e Danos.

Abstract: The Horn of Africa is a region located in the northeast of the African continent and for decades has been suffering with wars and political instability. With the rising of global warming, the region started to feel the consequences of climate change, that brought massive droughts and floodings with it. This events, that each year are more frequent, result in famine, loss of houses and forced displacement. Taking into view the catastrophic situation in the Horn of Africa, it is urgent the necessity of humanitarian intervention in these countries. In one hand, agencies from the United Nations, such as the Food and Agriculture Organization (FAO) and United Nations Refugee Agency (UNHCR) seeks to minimize and prevent the effects of these climate events, in the other hand mechanisms created by the UNFCCC, like the loss and damages one, are being developed and improved to deal with these problems. However, these institutions' financing methods makes the aid procedures slow and incomplete, being necessary the creation of other mechanisms. It is in such scenario that the International Law of Catastrophes can be a useful tool to public international law. The present work aims to find out which means international society employ to mitigate the effects of climate change in the Horn of Africa. The method adopted was the hypothetical-deductive. The technique used was the bibliography, gathering books and articles related to the topic. In its conclusion the article notes that research still needs to evolve to find solutions for the effective application of International Law of Catastrophes. It will also be presented suggestions as how international society may make use of the existing mechanisms for a better management of catastrophic events.

Keywords: International Law of Catastrophes; Climate Change; Horn of Africa; United Nations; Loss and Damages.

Sumário: 1. Introdução; 2. A catástrofe climática no Chifre da África; 3. O Direito Internacional das Catástrofes; 4. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

O Chifre da África é uma região no nordeste do continente africano e que corresponde aos territórios da Somália, Eritreia, Etiópia e Djibouti⁴. Os países dessa região,

⁴ Muito embora a Etiópia não tenha passado pelo processo de colonização, ela não deixou de ser alvo das agressões e pressões exercidas pelos Estados europeus, principalmente pela Itália, como é possível ver durante as guerras de 1894-1896 e 1935-1941. Já a Eritreia foi fonte de conflito principalmente entre a Itália e a Etiópia no século XIX, passada da jurisdição de um para o outro entre os anos de 1889 e 1993, quando conquistou sua

assim como diversos outros estados do continente, possuem reflexos do passado colonial. A exploração da região perpetrada principalmente por ingleses e italianos deixou um legado de guerras nesses países, ocasionadas principalmente pela divisão étnica orquestrada pelos colonizadores, invenção de etnias e nações e a lealdade cultivada ao longo dos anos aos dominadores europeus. Segundo Kenneth Omeje (MUNENE, 2015, p.123-137), há duas principais razões para os conflitos internos nesses países: a primeira seria de que a ideia de Estado adotada no pós-colonialismo não coincide com a ideia de nação em vários países, já a segunda seria a influência externa de outros países, ocasionada principalmente em razão da região ser rota estratégica de escoamento de navios petroleiros no Mar Vermelho, mas também pela busca de minerais e terras férteis. Desse modo, é possível citar como exemplos de tal instabilidade a guerra entre a Etiópia e a Eritreia, que ocorreu entre os anos de 1998 e 2000⁵ e a guerra civil somali, ainda em curso atualmente⁶.

No entanto, para além dos conflitos armados, a região vem sofrendo grandemente com as consequências do aquecimento global. Secas extremas, infestação de pragas e inundações recorrentes provocam quadros extremos de falta de água, insegurança alimentar e a destruição de vilas inteiras (FAO, 2022). No final do ano de 2019, por exemplo, após um grande período de seca, chuvas intensas assolaram o Chifre da África, ocasionadas pelo dipolo do Oceano Índico, um fenômeno acentuado pelas mudanças climáticas. Como consequência, houve enchentes e deslizamentos de terra. Os reflexos dessas chuvas se estenderam até o início do ano de 2020, quando uma enorme nuvem de gafanhotos invadiu a região, devorando plantações e ameaçando a segurança alimentar da população destes países (UNEP, 2020). A reprodução massiva desses insetos pode ser explicada pelo clima mais úmido e quente. Diante dessa situação, as migrações internas e externas vêm aumentando exponencialmente (ACNUR, 2023).

Em razão do cenário catastrófico, agências da ONU como a FAO e a ACNUR, trabalham junto aos governos locais para oferecer maior suporte à população, buscando satisfazer suas necessidades básicas. No entanto, a falta de fundos direcionada a essas causas ainda é um grande problema dessa organização, que depende de doações de

independência. Na segunda metade do século XIX, a Somália foi dilacerada entre a Itália, a França e a Inglaterra, havendo também ocupações etíopes. Essas invasões não atendiam aos interesses somalis, bem como lhes retirou a liberdade e independência. Sua independência só se deu no ano de 1960. Por fim, o Djibouti se tornou uma colônia francesa em 1896, só conseguindo sua independência em 1977.

⁵ Nesse sentido: AQUINO, Caroline Feire de. O Conflito entre a Etiópia e a Eritreia. Observatório de Conflitos Internacionais, Marília, v. 7, n. 3, p. 1-9, 03 jun. 2020.

⁶ Nesse sentido: WATCH, Human Rights. Somalia: events of 2023. 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/somalia>. Acesso em: 21 fev. 2024.

Estados e particulares. De fato, muito embora existam normas que tratem de Direitos Humanos, migração e meio ambiente, não há normas internacionais vinculantes que tratem especificamente sobre catástrofes que possam compelir os Estados a contribuírem com a mitigação e gestão de tais eventos. Além disso, muito embora algumas das normas já existentes possam ser utilizadas, sua eficácia é limitada, uma vez que não são capazes de serem utilizadas de forma harmônica e integrada. Nesse cenário, o Direito Internacional das Catástrofes, desenvolvido pelo Professor Sidney Guerra (2021), emerge como uma opção que complementa os esforços já despendidos desses atores de direito internacional, como a criação de um fundo internacional para catástrofes. A criação de uma convenção sobre o tema também seria um modo de garantir a participação dos sujeitos de direito internacional, podendo ser uma tentativa de preencher a lacuna normativa deixada pelas normas internacionais correntes. De fato, o DIC pretende dinamizar os processos de ajuda humanitária a esses países, diminuindo a fragmentação de normas e mecanismos destinados a tratar dos cenários catastróficos.

Desse modo, o presente artigo objetiva expor a catástrofe climática na região do Chifre da África e os mecanismos internacionais de auxílio à essa região. Outrossim, busca verificar como o Direito Internacional das Catástrofes pode ser utilizado pelos atores internacionais nessas situações, objetivando assim, descobrir quais meios a sociedade internacional pode utilizar para mitigar os efeitos das mudanças climáticas na região. O texto será dividido em quatro partes. A primeira é a presente introdução que discorre brevemente sobre o objetivo do texto e sua contribuição ao tema, além de estabelecer a metodologia e a técnica utilizadas. A segunda parte irá descrever a catástrofe na região e expor como a sociedade internacional está contribuindo para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, estudando minuciosamente as ações da ACNUR e da FAO, além de explicitar a criações de mecanismos no âmbito da UNFCCC. A terceira parte estuda como o Direito Internacional das Catástrofes pode ser utilizado pelos atores internacionais em casos de catástrofe, quais são os seus principais desafios e como, na ausência de mecanismos ligados ao DIC, é possível utilizar ferramentas já presentes no cenário internacional para lidar com as consequências das catástrofes climáticas.

2. A CATÁSTROFE CLIMÁTICA NO CHIFRE DA ÁFRICA

As atividades antropogênicas vêm intensificando o aquecimento global, gerando riscos em todo o mundo. Segundo o sociólogo Ulrich Beck (BECK, 2011), os riscos atingem toda a sociedade internacional em um fenômeno chamado pelo estudioso de “efeito bumerangue”, no qual os Estados desenvolvidos também se tornam vulneráveis aos riscos e perigos que eles mesmos produzem em busca de lucro e progresso. Contudo, apesar de atingir os países mais desenvolvidos, os riscos reforçam as desigualdades sociais já existentes, uma vez que características políticas, econômicas e sociais desempenham um papel importante na potencialização desses riscos. Desse modo, os ricos, tendo mais estabilidade política, econômica e social, têm mais acesso e capacidade de adquirir a segurança e liberdade em relação aos riscos.

A história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim como as riquezas, ao esquema de classes – mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos embaixo. Assim, os riscos parecem reforçar, e não revogar, a sociedade de classes. (...) Em face disto, os ricos (em termos de renda, poder, educação) podem comprar segurança e liberdade em relação ao risco. (BECK, 2011, p. 41)

De fato, é quando os riscos deixam de ser riscos e se concretizam em catástrofes que é possível ver a realidade das palavras do sociólogo. É possível ver que, ao serem atingidas por eventos catastróficos, os países menos desenvolvidos, como aqueles do Chifre da África, não conseguem, sem alguma ajuda internacional, lidar completamente com os seus efeitos. De fato, como será visto, nem mesmo o auxílio externo é capaz de solucionar totalmente a catástrofe instalada.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) é um órgão ligado às Nações Unidas que tem como objetivo reunir, em publicações anuais, informações científicas, técnicas e socioeconômicas acerca da situação climática aos Estados, para que sejam elaboradas políticas climáticas. De acordo com o relatório publicado em 2023, o aumento de eventos extremos relacionados ao clima, expôs milhares de pessoas a insegurança alimentar e ausência de segurança ao acesso à água, sendo os impactos observados principalmente em localidades e comunidades na África, Ásia, América Central e Sul, pequenas ilhas, países menos desenvolvidos (LDC's) e o Ártico (IPCC, 2023, p.5). Além disso, o documento aponta a destruição de casas e infraestrutura, bem como a perda de propriedades e de rendimentos como consequências econômicas das mudanças climáticas (IPCC, 2023, p.6).

O Chifre da África vem sofrendo nos últimos anos com todos os eventos acima explicitados, gerando uma enorme onda de refugiados que se deslocam tanto para países da própria região, como a Etiópia que recebe milhares de refugiados somalis, quanto para outros, como o Quênia, Uganda e Iêmen (ACNUR, 2023). No total são 4.9 milhões de refugiados e 10.7 milhões de deslocados internos na região do Leste e Chifre da África e dos Grandes Lagos. Diante dessas catástrofes, agências da ONU, como a ACNUR e a FAO buscam auxiliar os governos da região, ajudando os civis vítimas destas catástrofes.

A ACNUR, segundo dados do relatório Global Focus (2022), busca soluções de longo prazo para os refugiados e pessoas deslocadas. No ano de 2022, o órgão buscou reforçar a prevenção e resposta à violência de gênero, proteção infantil, gestão de casos (proteção individualizada para pessoas com maior risco de ter seus direitos fundamentais violados) e maior viabilidade de acesso dos indivíduos à saúde, assistência legal e segurança. A agência também advogou pelo ingresso de refugiados, especialmente aqueles que estão no país por um longo período, no serviço público do país onde estão. A ACNUR também desenvolve parcerias com governos e ONGs para garantir a nutrição, saúde, alimentação, água, saneamento, higiene e abrigos emergenciais e bens essenciais. Além da assistência in situ, o órgão proporciona auxílio financeiro aos refugiados e pessoas deslocadas. No ano de 2022 quase 1.2 milhões de pessoas receberam esse auxílio (ACNUR, 2022, p. 54).

No âmbito das mudanças climáticas, a ACNUR revisou em 2022 suas políticas de preparação e respostas ante emergências, para harmonizar e simplificar a preparação de procedimentos, orientação e ferramentas em casos de emergências de desastres naturais. Além disso, trabalha junto o Centro de Satélites da ONU para a facilitação da análise geoespacial e hidrológica de 30 assentamentos nos 15 países mais afetados por desastres climáticos. Desse modo, busca mitigar os impactos climáticos por meio de assentamentos, abrigos, casas, água, saneamento, higiene e energia climaticamente inteligentes. Foi também desenvolvido em 2021 um Fundo para a proteção de refugiados ambientais, que contou com a quantia de 2 milhões de dólares para 2022 (ACNUR, 2022, p. 147).

Ocorre que a ACNUR depende fortemente da doação de países e instituições privadas para que o seu trabalho seja mantido. Isso faz com que projetos e ações no Chifre da África não fossem implementados ou completamente cumpridos, prejudicando a população local (ACNUR, 2023, p.29). De acordo com o relatório “The implications of underfunding UNHCR’s activities in 2023”, a Etiópia, que recebe refugiados da Somália, Eritreia e Sudão, possui apenas 23% da verba necessária para manter suas atividades na área. A falta de doações faz com que serviços básicos como o de educação, saúde e moradia sejam

severamente afetados, uma vez que são áreas que receberam mais cortes de capital (ACNUR, 2023, p. 47).

Já a Organização das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura (FAO), preocupada com as secas constantes na região e com os preços elevados dos alimentos, lançou em 2022 um plano rápido de resposta e mitigação à seca que ocorreu no Chifre da África, especialmente na Etiópia e na Somália (FAO, 2022). Nesse plano, que tinha a pretensão de durar seis meses, mas que se estendeu por um ano, a organização pretendia arrecadar 129,9 milhões de dólares para que medidas de caráter antecipatório fossem aplicadas, como preservar a subsistência de pastores e pescadores, garantir a produção de leite e do armazenamento das colheitas (FAO, 2022, p.1). Todavia, as doações, que somaram 120 milhões de dólares, não chegaram ao valor esperado, reduzindo o número de pessoas beneficiadas pelas ações da FAO (FAO, 2022, p.1 - 3).

É possível perceber que apesar do trabalho sendo feito pelas agências da ONU sejam importantes, sua efetividade e abrangência são dependentes de doações, uma fonte de renda incerta, sendo difícil o cumprimento de todas as metas previstas. Sendo assim, como é possível mitigar e evitar as catástrofes constantes que decorrem das mudanças climáticas?

Os pequenos países insulares, também extremamente prejudicados pelas mudanças climáticas, sugeriram um fundo de perdas e danos na década de 1990. Muito embora a ideia tenha encontrado oposição na época (ECONOMIST, 2022), conforme os riscos de catástrofes climáticas foram aumentando e se concretizando os Estados começaram a considerar a necessidade de implementação desse mecanismo. Diante disso, temos que os principais marcos associados à concepção de um fundo de perdas e danos são a criação do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM) na COP-19 e a inclusão das perdas e danos no artigo 8 do Acordo de Paris.

Criado durante a COP-19, o Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos é um mecanismo da UNFCCC criado com o objetivo de abordar as perdas e danos associadas às mudanças climáticas, incluindo eventos extremos ou de longa duração, como secas e a elevação do nível do mar, principalmente nos países em desenvolvimento que são vulneráveis aos efeitos da mudança do clima (UNFCCC). Todavia, apesar do reconhecimento da necessidade das perdas e danos, o mecanismo foi colocado sob o Quadro de Adaptação sem que fosse estabelecida uma definição certa de perdas e danos ou um escopo mínimo ou máximo de suas ações. Como consequência houve um problema logístico, uma vez que não havia como calcular o valor do auxílio ou como ele seria fornecido. Esse impasse

persistiu mesmo após o desenvolvimento do plano de trabalho inicial de dois anos, uma vez que não foram desenvolvidas estratégias para solucionar a questão (MACE et al, 2015, p. 203).

Tendo em vista o resultado insatisfatório do mecanismo, os países em desenvolvimento continuaram a reivindicar um maior fortalecimento e independência para ele. A oportunidade encontrada foi a COP-21 e a elaboração do atual Acordo de Paris. As pressões feitas por esses Estados, principalmente pelos pequenos países insulares e pelos países menos desenvolvidos, trouxeram frutos na forma do artigo 8º do novo tratado, cuja redação é a seguinte:

As Partes reconhecem a importância de evitar, minimizar e enfrentar perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de evolução lenta, e o papel do desenvolvimento sustentável na redução do risco de perdas e danos. (ACORDO DE PARIS, 2015)

Muito embora a aplicação desta norma tenha ficado comprometida com a decisão 1/CP.21, cujo texto enuncia que o artigo não poderá ser usado como base para qualquer pedido de compensação ou alegação de responsabilidade, ele ainda trouxe importantes conquistas. Nele, é visível a separação do instituto da adaptação e de perdas e danos, reconhecendo a diferença entre eles e a necessidade de um tratamento diferenciado entre ambos, além disso, ele preserva a continuação da pauta nas discussões climáticas internacionais.

A estrutura do WIM também foi mantida no Acordo de Paris, sendo caracterizada nos artigos 8.2 em diante. Um dos pontos citados no documento e que já haviam sido estudados durante o plano de trabalho inicial de dois anos mencionado, seria a colaboração com outros órgãos regionais que lidam com as catástrofes decorrentes das mudanças climáticas, sendo um exemplo de possível parceria a African Risk Capacity (ARC) (BOECHAT et al, 2021, p.842).

A African Risk Capacity é uma agência especializada da União Africana que tem como seu principal objetivo reduzir o risco de perdas e danos de seus países membros oriundos dos desastres ocasionados pelas mudanças climáticas. Sendo assim, eles analisam os riscos de forma antecipada e ajudam os países a se planejarem e mitigarem os efeitos de uma catástrofe, fazendo planos de contingência e os monitorando, impedindo assim uma crise humanitária. Apesar de aceitar parcerias e doações com outras instituições e países, o financiamento também vem dos próprios Estados-membros que devem pagar taxas anuais para o custeio da agência e continuação de suas atividades, caso contrário, serão aplicadas sanções aos países que tiverem com um atraso de dois anos da sua contribuição.

Desse modo, a colaboração de um órgão com a relevância e alcance global como o Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos faria com que as ações de prevenção e mitigação de catástrofes na África atingissem mais países. Uma vez que, muito embora a agência tenha um sistema de financiamento mais complexo e seguro do que os da FAO e da ACNUR, ainda não tem suficiente verba para ajudar todos os seus países-membros de forma efetiva, como os Estados do Chifre da África, que até pouco tempo nem mesmo membros da ARC eram.

É possível perceber então, que os meios de financiamento utilizados hoje em dia são extremamente falhos, uma vez que são fragmentados. Como consequência, há um atraso no angariamento de recursos e um manuseio ineficaz desses fundos, pois há dificuldade de tratar do problema de forma efetiva e rápida. Nesse sentido, é possível encontrar no Direito Internacional das Catástrofes possíveis respostas para o problema apresentado.

3. O DIREITO INTERNACIONAL DAS CATÁSTROFES

As catástrofes são situações que preocupam a sociedade internacional, que por sua vez criam diversas normas para lidar com elas. No entanto, como foi visto, as normas internacionais e a ajuda humanitária para esses acontecimentos são esparsas e desconectadas. É diante deste cenário que surge a necessidade de um Direito Internacional das Catástrofes, no qual se reuniriam todos os mecanismos e legislações sobre o tema, dinamizando, assim, a minimização e prevenção de catástrofes. O professor Sidney Guerra, um dos principais teóricos de DIC, faz essa reflexão no seu livro *Direito Internacional das Catástrofes*:

Situações como estas (cenários de catástrofes) tocam diretamente aspectos que atualmente são regulados pelo direito internacional, como por exemplo, direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento econômico e outros. (...). Porém, por não haver um ramo do direito internacional que trate especificamente de catástrofes, verifica-se que as mesmas apresentam-se de maneira fragmentada, isto é, não estão consagradas como um todo harmônico que seja capaz de impedir/minimizar a mesma (garantia de mecanismos/instrumentos preventivos). (GUERRA, 2021, p.47)

Ainda segundo ele, são primordiais para a resolução do problema três princípios do Direito Internacional Público: o princípio da solidariedade, o da cooperação internacional e o da não indiferença.

O princípio da solidariedade pode ser expresso como o dever que os Estado têm de cooperar e se unir para a manutenção da paz e ordem internacional, sendo mencionado expressamente em diversos documentos internacionais como a Convenção sobre o Direito das Crianças e a Declaração e Programa de Ação de Vienna em 1993. Emer Vettel, jurista suíço do século XVIII, discorreu sobre o princípio, explicitando que “todas as Nações devem trabalhar, dada a ocasião, à conservação das outras e as garantir de uma ruína funesta, desde que ela possa fazê-lo sem que se exponha muito ao perigo” (DE VETTEL, 1775, p.11). Seguindo sua lógica, as Nações que possuem mais recursos devem auxiliar aquelas que, no momento, encontram-se em uma situação precária. Quando observamos o caso da catástrofe no Chifre da África, temos que os principais doadores e contribuidores são países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países pertencentes à União Europeia, como a França. Deixando de lado uma análise dos interesses geopolíticos na região, é possível observar que há a aplicação da solidariedade de alguns Estados perante as catástrofes que ocorreram, muito embora a contribuição ofertada não tenha sido suficiente para a resolução do problema.

O princípio da cooperação internacional garante que os países ajam de maneira integrada de modo a atingirem objetivos comuns em diversas áreas. No caso do Chifre da África, uma futura cooperação entre países poderá vir principalmente dos membros da ARC. No entanto, a ajuda oferecida ainda é incipiente, dada a entrada recente dos Estados afetados na Organização. É possível observar, porém, os efeitos positivos dessa forma de organização em outras partes do continente, como em Burkina Faso, Madagascar, Mali, Mauritânia, Malawi e Zâmbia, totalizando 60 milhões de dólares em ajuda oferecida (AFRICAN RISK CAPACITY, 2022). Esses financiamentos são feitos principalmente pela ARC ltd, uma seguradora mútua híbrida. Desse modo, o sucesso regional da ARC pode ser utilizado como exemplo na criação ou reformulação de novos órgãos ou fundos.

Por fim, o princípio da não indiferença age como um complemento ao da solidariedade, no qual um país, vendo uma situação de catástrofe como uma guerra ou um desastre natural, não se mantém inerte. A posição do Estado que se dispõe a auxiliar o outro também pode ser visto de maneira estratégica, a evitar efeitos colaterais da crise que está tentando mitigar. Um desses efeitos é a enorme quantidade de refugiados que pode atravessar a fronteira dessas nações, como os refugiados somalis para a Etiópia, por exemplo.

Esses três princípios são determinantes para que seja elaborada uma resposta às catástrofes que ocorrem não só no Chifre da África, mas em todo mundo. Duas

materializações desse ideal seriam a criação de uma Convenção relativa ao Direito Internacional das Catástrofes e um Fundo Internacional para Catástrofes.

Convenções são tratados multilaterais que criam normas gerais sobre um determinado assunto. Sendo assim, é necessário que vários países não só a assinem, mas a ratifiquem para que ela comece a valer no âmbito internacional. Por essa razão, a criação de convenções pode ser um desafio, uma vez que os Estados devem estar em comum acordo sobre o texto. É no âmbito climático onde podemos ver com bastante clareza essas dificuldades. Essas diferenças se dão especialmente no âmbito da responsabilidade dos países quando se trata de emissões, como na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o Acordo de Paris e suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), bem como no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Neste princípio, os países desenvolvidos, que são poluidores históricos, deveriam ser aqueles a tomar medidas mais drásticas e ambiciosas para diminuir suas emissões. Obviamente, os países desse grupo não ficaram satisfeitos com essa teoria, argumentando que os maiores poluidores atualmente seriam os Estados emergentes. Essa discordância, aliada a relutância de implementar medidas que desfavoreceriam seu desenvolvimento econômico, fez com que países com alto perfil de emissão, como os EUA, denunciassem o Acordo de Paris.

É possível reconhecer, então, que a criação de uma Convenção sobre catástrofes é a solução ideal, mas não é viável em um curto e médio prazo, dada as dificuldades dos países de entrarem em mútuo acordo, especialmente em um tema tão complexo quanto o presentemente tratado.

Quanto ao Fundo Internacional para Catástrofes, este poderia ser criado no âmbito da Convenção já sugerida ou na esfera de organizações internacionais já existentes, como a ONU. Ter um fundo específico para esses cenários é o ideal para a resolução do problema da morosidade e eficácia da ajuda humanitária. Além disso, ele seria primordial para a prevenção e minimização do problema, como expõe o Professor Sidney Guerra:

Propugna-se que a criação de um fundo próprio para as catástrofes no sentido de que os recursos estejam disponíveis, com o emprego de equipamentos, material, pessoal e tudo o que for necessário para serem utilizados de maneira preventiva, portanto, antes do fato. (GUERRA, 2021, p. 327)

Os programas de ajuda da ACNUR e da FAO, também focam na prevenção de catástrofes, sendo a última responsável pelo estoque de leite e grãos para que seja possível a alimentação da população durante um futuro período de seca na região do Chifre da África (FAO, 2022, p.10). Contudo, como já foi mencionado, o esforço não é suficiente em razão da

falta de recursos financeiros. A criação de um fundo que lide apenas com esses cenários, é fundamental para que o dinheiro investido se concentre em somente um mecanismo, ao invés de vários, o que causa a fragmentação do financiamento e da ajuda.

O Fundo sugerido poderia ser ligado a Convenção sobre o Direito Internacional das Catástrofes ou a uma organização internacional, como a ONU. A primeira opção é atualmente inviável, dada as dificuldades da criação do tratado, o que torna a segunda escolha a mais factível. Nele os Estados poderiam doar a quantia que julgassem adequada. No entanto, a idealização de um fundo onde os Estados fossem compelidos a contribuir com uma quantia anual determinada, nos moldes das contribuições do ARC, seria mais seguro, garantindo uma quantia certa e não oscilante.

As opções oferecidas pelo Direito Internacional das Catástrofes seriam, então, as ideais para tornar a ajuda humanitária e prevenção no caso de catástrofes mais ágil, organizada e eficiente, porém, são mecanismos e institutos que ainda não foram criados ou organizados e, considerando a dificuldade de garantir a cooperação de todos os países, demoraria para serem implementados. Desse modo, dada a premência das ações nesses cenários, é necessário enxergar como as instituições que já estão presentes na sociedade internacional podem ser utilizadas e aperfeiçoadas para tratar desses casos.

O fundo de perdas e danos, por exemplo, seria uma boa ferramenta para lidar com situações catastróficas ligadas às mudanças climáticas, como as que ocorrem no Chifre da África. Criado no âmbito da UNFCCC e feito um acordo para a sua instituição durante a COP-27, é um mecanismo ligado ao principal tratado sobre mudanças climáticas, contando com a adesão de diversos países, incluindo os mais ricos do mundo. No entanto, apesar disso, a questão do financiamento se tornou espinhosa para os estados-membros. Desse modo, as principais controvérsias a serem resolvidas girariam entorno da seguinte pergunta: quem iria pagar, administrar e receber os fundos?

No encontro dos países na COP-28, ocorrida em 2023 foram estabelecidas certas diretrizes de como o Fundo funcionaria, embora muitas discordâncias tenham aparecido. Os países em desenvolvimento, utilizando o argumento das emissões históricas e do princípio do poluidor-pagador, sugeriram que as nações mais ricas deveriam ser as responsáveis pela maior parte do capital a ser doado ao fundo. De maneira igual às discussões passadas pautadas em tais argumentos, como aquelas levadas a cabo em Kyoto no ano de 1997, os países desenvolvidos questionaram e rejeitaram fortemente a ideia, sugerindo que nenhum país deveria ser obrigado a colaborar com o Fundo. A ministra alemã do

desenvolvimento, Svenja Sculze, insistiu nos debates de que as contribuições deveriam vir de todos os países que tenham capacidade para tal:

Germany and the United Arab Emirates are jointly leading the way. At the same time, we are jointly calling on all countries that are willing and able to make contributions of their own to the new fund responding to loss and damage. In this way, we are building bridges between traditional donor countries and new, non-traditional donors. After all, many countries that were still developing countries 30 years ago can now afford shouldering their share of responsibility for global climate-related loss and damage. (HARVEY et al, 2023)

O acordado parece ter se inclinado para as demandas das nações desenvolvidas, uma vez que o Fundo será composto por doações de países e instituições privadas, sem qualquer tipo de obrigatoriedade de pagamento. Contudo, apesar das objeções, foram os países mais ricos que prometeram as primeiras somas destinadas ao Fundo, totalizando 700 milhões de dólares (LAKHANI, 2023).

Quanto a organização e administração, o Banco Mundial foi o escolhido para exercer essa função, sendo que essa decisão será revisada nos próximos 5 anos. De acordo com o projeto de operacionalização dos fundos de perdas e danos, é esperado o diálogo com outros fundos e instituições dentro e fora da UNFCCC que tem como objetivo responder pelas perdas e danos causados pelas mudanças climáticas, como o Fundo Monetário Internacional, o Mecanismo Internacional de Varsóvia, além de fundos multilaterais, como o Fundo Verde para o Clima e o Fundo Global para o Meio Ambiente. Essas colaborações têm um caráter mais informativo, com o objetivo de facilitar integrações de medidas para tratar dos casos de catástrofe, troca de experiências e conhecimento e identificar novas oportunidades de cooperação, coordenação e complementaridade.

O projeto também responde ao questionamento de quem terá direito a receber as quantias disponibilizadas pelo Fundo. Segundo ele, “todos os países que vulneráveis às consequências adversas das mudanças climáticas estarão qualificados a receber os recursos do fundo”, sendo que a alocação de recursos será dinamizada e revisada regularmente. Diante disso, temos que a alocação de recursos terá que levar em consideração certas diretrizes:

- (a) The priorities and needs of developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, while taking into consideration the needs of climate-vulnerable communities;
- (b) Considerations of the scale of impacts of particular climate events relative to the national circumstances, including but not limited to, response capacities of the impacted countries;

- (c) The need to safeguard against the overconcentration of support provided by the Fund in any given country, group of countries or region;
- (d) The best available data and information from entities such as the Intergovernmental Panel on Climate Change and/or pertinent knowledge from Indigenous Peoples and vulnerable communities on exposure and sensitivity to the adverse effects of climate change and on loss and damage, recognizing that such data, information and knowledge may be limited for specific countries and regions;
- (e) Estimates of recovery and reconstruction costs based on data and information from relevant entities, in particular national and/or regional entities, recognizing that such data or information may be limited for specific countries and regions;
- (f) A minimum percentage allocation floor for the least developed countries and small island developing States. (UNFCCC, 2023, p.13)

Nota-se que o Fundo de Perdas e Danos está, aos poucos, dada a sua incipiência, se tornando uma importante ferramenta para a implementação de ações de prevenção e minimização das consequências das catástrofes climáticas. Isso se deve por se encontrar no âmbito de um tratado multilateral importante e de destaque, tendo o condão de reunir vários países para a mesma causa, podendo concentrar, no futuro, a maior parte dos recursos destinados às perdas e danos, diminuindo, assim, o problema da fragmentação. O financiamento, porém, continua sendo baseado em doações, o que não resolve a questão da instabilidade.

No contexto atual, a viabilização da formação de um mecanismo de perdas e danos é uma vitória para os Estados que sofrem com as mudanças climáticas, mas uma derrota para as tentativas de prevenção e mitigação do aquecimento global, sinal de que falhamos em conter um risco há muito anunciado.

4. CONCLUSÃO

As conclusões dessa pesquisa foram obtidas de maneira preliminar, uma vez que, embora tenham sido identificados os diversos meios que a sociedade internacional utiliza para mitigar os efeitos das mudanças climáticas no Chifre da África, esses meios não são suficientes lidar com as catástrofes na região. Desse modo é necessária a criação de outras instituições ou maneiras de auxílio, que deverão ser desenvolvidas com maior aprofundamento em estudos futuros.

De acordo com o pesquisado, é notório o estado catastrófico no qual o Chifre da África se encontra. A sociedade internacional se mobiliza por meio de órgãos ligados à ONU, como a ACNUR ou a FAO, ou até mesmo por meio de mecanismos regionais como o

ARC. No âmbito dos tratados climáticos, temos pequenos passos na direção das perdas e danos, na forma do Mecanismo Internacional de Varsóvia e o artigo 8º no Acordo de Paris. No entanto, é possível concluir que a fragmentação das agências e órgãos encarregados de conter essas catástrofes ocasiona uma maior morosidade e, como consequência, menor eficácia das ações levadas a cabo por essas instituições. Fazendo-se necessária a criação de mecanismos mais centralizados e especializados em catástrofes.

O Direito Internacional das Catástrofes se coloca como uma opção ideal diante da problemática apresentada, podendo ser materializado por meio de uma Convenção ou um Fundo Internacional destinado a esses cenários. Contudo, a falta de cooperação de alguns países poderia prejudicar o funcionamento desses mecanismos. Desse modo, enquanto o DIC evolui e encontra respostas para seus impasses, se sugere a escolha e o aperfeiçoamento de uma instituição já existente e estruturada, como o fundo para perdas e danos presente no âmbito da UNFCCC, enquanto o DIC se desenvolve e cresce no meio internacional.

BIBLIOGRAFIA

ACORDO de Paris. 2015. Disponível em: D9073 (planalto.gov.br). Acesso em: 24 fev. 2024

AFRICAN Risk Capacity Group. Disponível em: <https://www.arc.int/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

AFRICAN RISK CAPACITY (South Africa). Integrated Annual Report 2022. Johannesburg, 2022. Disponível em: <https://www.arc.int/arc-limited>. Acesso em: 21 fev. 2024.

AGREEMENT for the establishment of the african capacity risk (ARC) agency. 23 novembro 2012. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/agreement-establishment-african-risk-capacity-arc-agency>. Acesso em 22 fev. 2024.

AQUINO, Caroline Feire de. O Conflito entre a Etiópia e a Eritreia. Observatório de Conflitos Internacionais, Marília, v. 7, n. 3, p. 1-9, 03 jun. 2020.

BECK, Ulrich. *No vulcão civilizatório: os contornos da sociedade de risco*. In: BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. Cap. 1. p. 21-61.

BOECHAT, Livia Preti; RIBEIRO, Wagner Costa. *O Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos: uma análise de seu primeiro ciclo*. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, [S.L.], v. 58, p. 830-849, 14 dez. 2021. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v58i0.73444>.

CALVIN, Katherine; DASGUPTA, Dipak; KRINNER, Gerhard; MUKHERJI, Aditi; THORNE, Peter W.; TRISOS, Christopher; ROMERO, José; ALDUNCE, Paulina; BARRET, Ko; BLANCO, Gabriel. *IPCC, 2023: climate change 2023*. *Ipcc, 2023: Climate Change 2023*, [S.L.], p. 1-34, 25 jul. 2023. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). <http://dx.doi.org/10.59327/ipcc/ar6-9789291691647.001>.

DE VATTEL, Emer. *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle: appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*. chez E. van Harrevelt, 1775.

ECONOMIST, The. *What is climate “loss and damage”?: poor countries want compensation for the impacts of climate change. cop27, in november, forced the issue*. 2022. Disponível em: https://www.economist.com/the-economist-explains/2022/10/03/what-is-climate-loss-and-damage?ppccampaignID=&ppcadID=&ppcgclid=&utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_source=1&gclid=CjwKCAiA29auBhBxEiwAnKcSqoP6wbr5JNETaNYfFPlMeNdYKqrnNOWyp2hqYfHCXLZpvDCE4sgwsBoCBpsQAvD_BwE&gclsrc=aw.ds. Acesso em: 21 fev. 2024.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Drought in the Horn of Africa: progress report on the rapid response and mitigation plan to avert a humanitarian catastrophe*. Rome, January-June 2022. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/drought-horn-africa-rapid-response-and-mitigation-plan-avert-humanitarian-catastrophe>. Acesso em: 21 fev. 2024.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Drought in the Horn of Africa: progress report on the rapid response and mitigation plan to avert a humanitarian catastrophe.** Rome, January-December 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc4218en>. Acesso em: 21 fev. 2024.

GUERRA, S. **Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes.** Cadernos de Dereito Actual, [S. l.], n. 8, p. 331-346, 2017.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional das Catástrofes.** Curitiba: Instituto Memória, 2021. 386 p.

HARVEY, Fiona; LAKHANI, Nina. **Agreement on loss and damage deal reached on first day of Cop28 talks.** The Guardian. Dubai, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/amp.theguardian.com/environment/2023/nov/30/agreement-on-loss-and-damage-deal-expected-on-first-day-of-cop28-talks>. Acesso em: 10 mar. 2024.

LAKHANI, Nina. **\$700m pledged to loss and damage fund at Cop28 covers less than 0.2% needed.** The Guardian. Dubai, 06 dez. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/amp.theguardian.com/environment/2023/dec/06/700m-pledged-to-loss-and-damage-fund-cop28-covers-less-than-02-percent-needed>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MACE, M.J.; VERHEYEN, Roda. **Loss, Damage and Responsibility after COP21: all options open for the paris agreement.** Review Of European, Comparative & International Environmental Law, [S.L.], v. 25, n. 2, p. 197-214, jul. 2016. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/reel.12172>.

MUNENE, Macharia. **Conflicts and postcolonial identities in east/the horn of Africa.** The crises of postcoloniality in Africa, p. 123-137, 2015.

NATIONS, United. **UN and partners seek \$7 billion to prevent catastrophe in the Horn of Africa.** 2023. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136977>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ONU. **Chifre da África precisa de US\$ 138 milhões com urgência para evitar crise alimentar**: FAO explica que região vem sofrendo com invasão de gafanhotos e com a pandemia; terceiro ano consecutivo de pouca chuva ameaça produção agrícola; 1,5 milhão de moradores de áreas rurais precisam receber assistência. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1776702>. Acesso em: 21 fev. 2024.

ONU. **Seis coisas que você deve saber sobre o Fundo de Perdas e Danos do Clima**: anunciado na conclusão da conferência da onu sobre mudança climática, cop27, no Egito, iniciativa ocorre após décadas de pressão de países em desenvolvimento e vulneráveis à urgência climática; fundo deve fornecer assistência financeira às nações mais impactadas pelos efeitos do clima. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/12/1806152>. Acesso em: 21 fev. 2024.

PADDISON, Laura. **Catastrophic drought that's pushed millions into crisis made 100 times more likely by climate change, analysis finds**. 2023. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2023/04/27/africa/drought-horn-of-africa-climate-change-intl/index.html>. Acesso em: 24 nov. 2023.

PÖRTNER, Hans-Otto et al. **Technical Summary. Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation And Vulnerability**, [S.L.], p. 37-118, 22 jun. 2023. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781009325844.002>.

UNHCR. **A threat to lives, dignity and hope: the implications of underfunding UNHCR activities in 2023**. Geneva, 2023. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/underfunded-report-implications-underfunding-unhcr%E2%80%99s-activities>. Acesso em: 21 fev. 2024.

UNHCR. **Global Report 2022**. Geneva, 2022. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/global-report-2022>. Acesso em: 21 fev. 2024.

UNHCR. **Horn of Africa drought emergency**. 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/emergencies/horn-africa-drought-emergency>. Acesso em: 24 nov. 2023.

UNHCR. **Somalia Refugee Crisis Explained**. 2023. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/news/somalia-refugee-crisis-explained/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

UNFCCC. **Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM)**. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>. Acesso em: 24 fev. 2024.

UNFCCC. **Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA**. 2023. Disponível em: [cop28_auv_8g_lnd.pdf \(unfccc.int\)](#). Acesso em: 25 fev. 2024.

CONSTITUIÇÃO JURÍDICA DOS FATOS NOTÓRIOS: IMPRESCINDIBILIDADE DE LINGUAGEM PROBATÓRIA¹

LEGAL CONSTITUTION OF NOTORIOUS FACTS: THE NECESSITY OF PROBATORY LANGUAGE

Adriano Luiz Batista Messias²

Pablo Pavoni³

RESUMO: Neste artigo se analisará o artigo 374, I, do Código de Processo Civil, que prescreve não dependerem de prova os fatos notórios. No início, com a apresentação da Teoria dos Sistemas, demonstrar-se-á o direito positivo como sistema. Após, serão identificadas as categorias evento, fato e fato jurídico e o diferencial existente entre elas: a linguagem, entre as duas primeiras, e, para a última, a espécie de linguagem. Em continuidade, a exposição tratará da prova, analisando os aspectos que importam para este trabalho científico. Com a utilização do método hermenêutico-analítico, a partir de pesquisas bibliográficas e adotando o referencial teórico do Constructivismo Lógico-Semântico, ao final chegar-se-á à conclusão de que os *fatos notórios* precisam, sim, ser provados, embora com facilitação na atividade probatória, mas não dispensando, em hipótese alguma, as certificações linguísticas do fato e de sua notoriedade.

PALAVRAS-CHAVE: Fato. Notório. Prova. Linguagem. Constructivismo Lógico-Semântico.

ABSTRACT: In this article shall analyze article 374, I, of the Code of Civil Procedure, which states that notorious facts do not depend on proofs. At the beginning, with the presentation of the Systems Theory, positive law as a system shall be demonstrated. Afterwards, the categories event, fact and legal fact shall be

¹ Recebido em 06/11/2024 e aceito em 16/12/2024.

² Advogado. Possui graduação em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (2004). Especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2015). Extensão em Processo Tributário Analítico pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (2016). Doutor (2024) e Mestre (2019) em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor assistente de mestrado, seminarista e orientador de monografias na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e no Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Professor de graduação nas áreas de Direito do Trabalho, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Processual Civil e Direito Processual do Trabalho. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Tributário, Empresarial e Trabalhista. Membro da Comissão de Direito Tributário da OAB/SP - Subseção Tatuapé. Membro do Grupo de Estudos do IBET São Paulo e Florianópolis. Coordenador do Grupo de Estudos do IBET Natal. Foi bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil. Bolsista CAPES.

³ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Estácio Ribeirão Preto(2015), especialização em LLM em Direito e Prática Empresarial pelo Centro de Extensão Universitária(2022), especialização em MBA em Gestão Tributária pelo Fundação Pesquisa e Desenvolvimento da Adm Contabilidade e Economia(2022), especialização em Especialização em Direito Tributário pela IBET Instituto Brasileiro de Estudos Tributários(2018), ensino-medio-segundo-graupelo Colégio Anchieta Objetivo(2009), aperfeiçoamento em Temas Atuais de Tributação do Agronegócio pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário(2022), aperfeiçoamento em Tributação das Estruturas e Negócios Societários pelo Fundação Getúlio Vargas (SP)(2019) e aperfeiçoamento em Planejamento Tributário pelo Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras(2020). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

identified and the existing difference between them: language, between the first two, and, for the latter, the specie of language. In continuity, the presentation shall deal with proof, analyzing the aspects that are important for this scientific work. Using the hermeneutic-analytical method, based on bibliographical research and adopting the theoretical framework of Logical-Semantic Constructivism, one shall eventually conclude that notorious facts do need to be proven, although with facilitation in the probatory activity, but without dispensing, under any circumstance, the linguistic certifications of the fact and its notoriety.

KEYWORDS: Fact. Notorious. Proof. Language. Logical-Semantic Constructivism.

SUMÁRIO. Introdução. 1. Linguagem e Realidade. 2. Sistema do Direito Positivo. 3. Eventos, Fatos e Fatos Jurídicos. 4. Provas no Sistema Jurídico. 5. Fatos Notórios e a Linguagem Probatória. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Não é incomum que nos deparemos com afirmações que são apresentadas irrefletidamente como incontestáveis, muitas vezes derivadas da teórica impossibilidade de se fugir da “interpretação literal” do texto (suporte de significação) em virtude da “clareza” dos signos empregados e que, por isso, seriam dotadas de uma “certeza” universal, irrefreadamente divulgada.

O papel da Ciência é justamente analisar essas proposições e colocá-las à prova, a fim de constatar a possibilidade ou não de serem mantidas, exigindo, nesse caso, uma revisão, uma outra forma de olhar o objeto, em razão da existência de diversas variáveis compositivas dos sujeitos que se colocam no desenvolvimento dessa atividade.

Trazendo isso para o campo da Dogmática, a Ciência Jurídica toma o direito positivo como seu objeto de estudo e sobre ele tece suas proposições, necessariamente teóricas, com o objetivo de possibilitar a compreensão, já que compreender algo nada mais é do que conseguir emitir proposições sobre esse algo.

Nesse sentido, ponto que chama a atenção, e será o objeto de análise deste artigo, é o enunciado do artigo 374, I, do Código de Processo Civil (CPC ou Código Fux), que prescreve não dependerem de provas os fatos notórios.

À vista desse enunciado, pretende-se responder três indagações. Primeira: é possível haver fato sem linguagem? Segunda: o que diferencia um fato de um fato notório? Terceira: há necessidade de se provar o fato notório?

Esses questionamentos são trazidos à tona não só em razão da impossibilidade de se construir o conhecimento sem que o seja por meio da linguagem, mas

também porque ao julgador deve ser proibido apreciar prova que não conste dos autos (artigo 371, CPC).

Assim, com a utilização do método hermenêutico-analítico, a partir de pesquisas bibliográficas e adotando o referencial teórico do Constructivismo Lógico-Semântico, que bebe dos ensinamentos da Filosofia da Linguagem e da Teoria dos Sistemas, buscar-se-á conferir a significação adequada à expressão “não dependem de prova”, prescrita no aludido arquétipo legal.

Para a realização dessa empreitada, haverá a necessidade de se esclarecer: *i.* que se entende por realidade e como ela é construída; *ii.* como opera o sistema do direito positivo; *iii.* que se pode entender por evento, fato e fato jurídico; *iv.* a importância das provas no sistema jurídico; e, por fim, antes das conclusões, *v.* os fatos notórios e a linguagem probatória.

Ao se passar por esses pontos, ainda que sem a pretensão de esgotamento da temática, pois impossível no restrito âmbito desta produção científica, pretende-se demonstrar que *i.* não há como se atribuir o predicado fato sem que se esteja tratando de uma construção linguística parcial (sempre) de um acontecimento delimitado no tempo e no espaço, *ii.* a construção de fato notório não se diferencia da construção do fato, embora a produção de sua linguagem seja realizada de maneira mais simplificada, e *iii.* a necessidade de se provar o fato notório.

Desse modo, para o desenvolvimento das ideias e das respostas às perguntas, o primeiro passo a ser dado exige o estudo da realidade e como ela é construída.

1. LINGUAGEM E REALIDADE

A concepção da realidade é dada de forma interdependente, através da análise conjunta dos elementos, própria da característica do mundo do ser. Com o desenvolvimento da filosofia, passou-se a compreender a realidade de maneira diferente da que, até então, se tinha como referência.

Do realismo filosófico, onde são importantes as incursões de como os sentidos acessam os objetos para o estabelecimento de relações de correspondência ao mundo ontológico a ser descoberto pelo ser humano, para a filosofia da consciência, pregando o

conhecimento como um ato intencional do ser humano em relação ao mundo circundante, em que a linguagem atua como mero instrumento comunicativo, cumprindo papel secundário no desenvolvimento do conhecimento.

Foi o movimento designado de Giro-Linguístico, influenciado pela obra *Tractatus logico-philosophicus* de Ludwig Wittgenstein, que representou o divisor de águas sobre o conhecimento, com importantes reflexões a respeito da realidade, em nome da qual tanto se fala, e da verdade.

Da necessidade de correspondência da proposição com a ordem das coisas no mundo fenomênico (filosofia do ser em sua dimensão substantiva), evoluiu-se para a necessidade de correspondência entre as proposições (filosofia da linguagem), de modo que “a linguagem deixa de ser apenas instrumento de comunicação de um conhecimento já realizado e passa a ser condição de possibilidade para constituição do próprio conhecimento enquanto tal”⁴.

Essa linguagem, que deixa de desenvolver mero papel coadjuvante, colateral, e passa a constituir a realidade, inclusive podendo fazê-lo com relação ao sujeito, como bem anotou DARDO SCAVINO⁵, é elemento imprescindível à transformação do caos em cosmos, dos dados brutos, percebidos pelos sentidos, em palavras, como registrou VILÉM FLUSSER⁶.

Trata-se do “cerco inapelável da linguagem”: a impossibilidade de o ser humano construir o seu mundo de maneira diversa da construção linguística, único meio de edificar a sua realidade, circunscrita pelos limites da sua linguagem (já que os limites do meu mundo são os limites da minha língua, para lembrar de Ludwig Wittgenstein), porque a língua permite ao ser cognoscente apreender e compreender. Assim, sendo todo o restante dado bruto (e, portanto, incognoscível até ser vertido em linguagem), verdade, realidade e conhecimento dizem respeito à compatibilidade entre enunciados⁷.

Portanto, sendo impossível o ato de conhecimento sem linguagem, igualmente impraticável se mostra negar o direito como linguagem. Visando a regulação dos comportamentos intersubjetivos, em atenção à estabilização das expectativas normativas⁸, não prescinde de comunicação e, portanto, de linguagem.

⁴ CARVALHO, Autora Tomazini de. **Curso de teoria geral do direito**: o constructivismo lógico-semântico. São Paulo: Noeses, 2023, p. 18-19.

⁵ SCAVINO, Dardo. **La filosofía actual**: pensar sin certezas. Buenos Aires: Paidós Postales, 1999, p. 12.

⁶ FLUSSER, Vilém. **Língua e Realidade**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 40.

⁷ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p. 32.

⁸ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p. 62.

No entanto, como o direito positivo, sistema que é, está imerso em um grande sistema comunicacional (macrossistema social), e, portanto, envolto por linguagens das mais variadas espécies (econômica, política, social em sentido estrito etc.), mostra-se necessário compreender como se dá o ingresso, a internalização e a juridicização de elementos advindos do ambiente.

2. SISTEMA DO DIREITO POSITIVO

Embora não se desconheça a existência de ponto de vista diverso⁹, mas considerando-se que não há utilidade para esta pesquisa a definição dos conceitos de maneira distinta, toma-se como sinônimos¹⁰ os vocábulos sistema e ordenamento, não se esquecendo que todos os termos, as palavras, são vagos e potencialmente ambíguos, sendo esse o motivo pelo qual se tem contato com definições diversas sobre a temática.

Feito esse registro inicial, o conceito de sistema exige a conjugação de três características: *i.* partes (ou elementos) homogêneas, *ii.* relacionamento (entre os elementos) e, especialmente para os sistemas proposicionais¹¹, *iii.* coerência entre as partes que o compõem, como anota LOURIVAL VILANOVA¹².

Nesse sentido, as lições de PAULO DE BARROS CARVALHO¹³:

Kelsen sempre chamou a atenção para a circunstância de que todas as normas do sistema convergem para um único ponto, axiomáticamente concebido para dar fundamento de validade à constituição positiva. Esse aspecto confere, decisivamente, caráter unitário ao conjunto, e a multiplicidade de normas, como entidades da mesma índole, outorga-lhe o timbre de homogeneidade.

À vista disso, não se pode negar que o direito positivo brasileiro ostenta certa estruturação que permite constatar que as suas partes componentes (os enunciados

⁹ MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Revogação em matéria tributária**. São Paulo: Noeses, 2011, p. 133-143.

¹⁰ Nesse sentido: CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Noeses, 2021, p. 48.

¹¹ Diz-se *proposicional* o sistema composto por proposições (juízos linguisticamente formulados), pressupondo, assim, linguagem, como ensina ROBSON MAIA LINS (**Curso de direito tributário brasileiro**. São Paulo: Noeses, 2022, p. 31).

¹² VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. São Paulo: Noeses, 2010, p. 135-136.

¹³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2021, p. 140.

prescritivos ou normas jurídicas em sentido amplo¹⁴) estão postas em relação (tanto de coordenação quanto de subordinação), formando um todo coerente que tem a Constituição Federal como seu fundamento de validade (ao menos, mediato).

Mais uma vez, o recurso a PAULO DE BARROS CARVALHO¹⁵ se faz necessário:

Sabemos que o legislador emprega, muitas vezes, a linguagem informativa ou expressiva, como forma de veicular suas mensagens. A despeito disso, entretanto, sua linguagem mantém, invariavelmente, uma função diretiva ou prescritiva, dobrando-se para o contexto social e nele atuando para tecer a disciplina da conduta entre as pessoas. Seu discurso se organiza em sistema e, ainda que as unidades exerçam papéis diferentes na composição interna do conjunto (normas de conduta e normas de estrutura), todas elas exibem idêntica arquitetura formal. Há homogeneidade, mas homogeneidade sob o ângulo puramente sintático, uma vez que nos planos semântico e pragmático o que se dá é um forte grau de heterogeneidade, único meio de que dispõe o legislador para cobrir a imensa e variável gama de situações sobre que deve incidir a regulação do direito, na pluralidade extensiva e intensiva do real-social.

No entanto, é necessário ressaltar que os elementos que compõem o direito positivo não são inseridos de maneira aleatória e sem nenhum regramento ou mesmo derivados uns dos outros por inferência. Muito pelo contrário, existem regras no interior do sistema que, estabelecendo escalões normativos, enunciam como deverá ocorrer a interação entre as suas unidades, determinando como se dará a inserção, a alteração e a exclusão dessas unidades – com a identificação, em especial, de quem estará autorizado a fazê-lo (competência) e dos meios admitidos (legislador *lato sensu*).

Fala-se, portanto, em autopoiese¹⁶:

a norma inserida segue os padrões estabelecidos pela proposição que lhe dá fundamento, numa escala hierárquica superior, até o atingimento da norma hipotética fundamental. Por essa afirmação, podemos concluir que o sistema jurídico regula não somente as condutas recolhidas da realidade social, mas também sua formação; é a característica da autopoiese, tratada há pouco.

Como corpo de linguagem ao qual se pode atribuir a condição de sistema, estrutura-se segundo codificação binária específica, lícito e não-lícito, o que o distingue dos demais subsistemas [econômico (códigos: lucro/prejuízo), político (códigos:

¹⁴ Afirma-se que o direito positivo corresponde ao conjunto de enunciados prescritivos porque as normas jurídicas (ou normas jurídicas *em sentido estrito*) são da ordem da significação. São construções mentais que o intérprete desenvolve em sua mente a partir do contato com os enunciados prescritivos (ou normas jurídicas *em sentido amplo*), suportes de significação.

¹⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2021, p. 140.

¹⁶ SOUZA, Priscila de. **Intertextualidade no direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2021, p. 44.

governo/oposição) etc.], e programação específica, visualizada nos enunciados prescritivos, as normas jurídicas *lato sensu*, em que são postas as expectativas normativas e certa previsibilidade verificáveis em razão da implicação:

O sistema jurídico pode assimilar, de acordo com seus critérios [(código e programa], os fatores do ambiente, sem que seja diretamente influenciado por eles. As expectativas normativas não são determinadas imediatamente por interesses econômicos, pela política, pela ética, pela moral etc.; dependem de processos seletivos de filtragem conceitual no interior do sistema jurídico, exigindo a digitalização interna de informações provenientes do ambiente. Desse modo, reproduzindo-se a partir de um código binário [lícito/ilícito] e de programas [normas jurídicas, tais como as veiculadas na Constituição, leis, decretos, decisões judiciais etc.], o direito aparece como sistema operacionalmente autônomo.¹⁷

Diferenciando-se do ambiente que o circunda (o macrosistema social), o sistema jurídico não permite que haja o livre trânsito de elementos advindos dos demais subsistemas para o seu interior, operando, por conseguinte, com fechamento sintático, produzindo a sua própria organização e estabelecendo meios para que continue aberto às transformações necessárias à sua sobrevivência como sistema (abertura cognitiva) e à regeneração de seus conteúdos.

Apenas permitindo o ingresso no seu interior daquilo que for colhido pelo sistema e na forma por ele estabelecida, a partir de certas irritações que repercutem na assimilação dos acontecimentos sociais relatados linguisticamente (fatos sociais), é possível reconhecer que o direito, linguagem que é, constitui a sua própria realidade, a realidade jurídica, que se sustenta de maneira autônoma com relação às demais realidades (social em sentido estrito, econômica, política etc.).

Desse modo, firmadas as premissas de que o sistema jurídico é sintaticamente fechado, embora com abertura cognitiva, estabelecido está o terreno para a evolução do desenvolvimento das ideias, que, a partir de agora, ingressará no terreno dos eventos, fatos e fatos jurídicos (e suas espécies).

3. EVENTOS, FATOS E FATOS JURÍDICOS

¹⁷ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p. 67.

O universo dos acontecimentos, o mundo fenomênico, é-nos dado como uma realidade brutal a ser captada por nosso aparato sensorial para ser transformada em palavras, isto é, do caos das sensações busca-se alcançar o cosmos, a inteligibilidade, a compreensão do que nos circunda.

A realidade, portanto, só pode ser entendida com o afastamento do caótico porque, nele, o mundo se mostra incompreensível e de impossível regência e alteração. Como o espírito humano exige compreensão, governo e modificação do mundo¹⁸, somente a estrutura da língua e da fala se mostra capaz de possibilitar tais exigências humanas.

Nesse sentido, a linguagem não se apresenta como elemento acessório, colateral, mas, sim, como indispensável à compreensão do que ocorre no entorno do ser humano e, por isso, com o recurso às palavras se busca a representação do que foi percebido (pelo ser humano).

Com precisas palavras, VILÉM FLUSSER¹⁹ explica:

É preferível abondar o conceito da realidade como conjunto dos dados brutos. É preferível dizer, como o fiz nos parágrafos anteriores, que os dados brutos se realizam somente quando articulados em palavras. Não são realidade, mas potencialidade. A realidade será, em consequência, o conjunto das línguas.

No entanto, a percepção humana não consegue contemplar os eventos na sua inteireza, não só porque se dissolvem assim que ocorridos, mas principalmente porque “o real é irrepetível e a experiência é infinita e inesgotável”²⁰.

Com efeito, o ser humano, ao se manifestar sobre os acontecimentos (eventos) captados pelos sentidos, comunica-se, com emprego da linguagem²¹, expondo uma visão daquela ocorrência, que será, sempre, parcial.

A essas manifestações linguísticas que recortam os eventos – sempre parcialmente porque, ninguém podendo com o todo, a coisa precisa ser desde o início²² – atribui-se o nome fato. E isso ocorre com qualquer fato, seja ele econômico, jurídico, social em sentido estrito, político, contábil etc.

¹⁸ FLUSSER, Vilém. **Língua e Realidade**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 31.

¹⁹ FLUSSER, Vilém. **Língua e Realidade**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 53.

²⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Noeses, 2021, p. 126.

²¹ Porque o código (que precisa ser comum) é um dos sete elementos imprescindíveis ao processo comunicacional.

²² BRITTO, Lucas Galvão de. Sobre o uso de definições e classificações na construção do conhecimento e na prescrição de condutas. In: **Lógica e direito**. Coordenação: Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Noeses, 2016, p. 336.

A diferença, portanto, entre evento e fato reside em linguagem, o único meio de superar o abismo que existe entre essas categorias:

Entre *evento* e *fato* não se transita livremente. Há, entre eles, um abismo intransponível. Aparece assim, de modo claro, a atuação *constructivista* do sujeito cognoscente: este *constrói* o fato, não se limitando a *descrever* aquilo de que se fala. Como enaltece Gregório Robles, é impossível simplesmente *descrever* qualquer fenômeno: a apreciação humana implica, sempre, uma *construção* de sentido. Ao assim agir, *constrói* o fato e, portanto, a realidade.²³

Enquanto o evento corresponde ao episódio ocorrido (necessariamente em determinadas coordenadas espaço-temporais) e que, portanto, esvaiu-se no tempo e no espaço, sendo, por isso, inalcançável, irrepetível e não relatado linguisticamente, o fato diz respeito ao enunciado linguístico que, também demarcado no espaço no tempo (suas condições de possibilidade), é edificado com base nos vestígios deixados pelo evento, relata-o (o evento) denotativamente e o constrói como realidade.

Nesse sentido, precisas são as lições de ADRIANO LUIZ BATISTA MESSIAS²⁴:

Evento consiste no acontecimento do mundo fenomênico despido de qualquer relato linguístico. Ocorrido o evento, não há como entrar em contato direto com ele, pois se esvai no tempo e no espaço, sendo irrepetível. Sobram, apenas, suas marcas, vestígios que servirão de base para a construção do fato jurídico.

Assim, embora não se tenha acesso ao evento, não é possível negar-lhe existência porque, embora materialmente inalcançável, “é o pressuposto para o fato, ou seja, constitui-se o fato ‘em nome de’ relatar um evento supostamente ocorrido”²⁵.

Com efeito, pensando na relação triádica em alusão à EDMUND HUSSERL²⁶, composta por suporte físico, significação e significado, as marcas deixadas pelo evento corresponderão ao suporte físico, elemento material apreendido pelos sentidos, que, dotado de significado, permitirá ao intérprete, a partir de suas significações, construí-lo linguisticamente como fato.

²³ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p 48-49.

²⁴ MESSIAS, Adriano Luiz Batista. **Teoria da norma jurídica**: interpretação concretizadora e as relações tributárias. São Paulo: Noeses, 2020, p. 176.

²⁵ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p 48.

²⁶ HUSSERL, Edmund. **Investigações filosóficas** – sexta investigação. Elementos de uma elucidação fenomenológica do conhecimento. São Paulo: Nova Cultural, 2005.

Sendo o fato um enunciado que relata, denotativa e parcialmente, o seu objeto (as marcas deixadas pelo evento), abre-se a possibilidade de construção de diversos fatos conforme a espécie de linguagem empregada.

Melhor explicando: como estabelecido anteriormente, dentro do macrossistema social, há diversos subsistemas, cada qual com seus códigos e programas permissores da segregação não só com relação ao ambiente, como também no que diz respeito aos demais subsistemas.

Assim, os fatos receberão certos predicados conforme a linguagem utilizada, sendo possível afirmar, portanto, que, ao se empregar a linguagem econômica, ter-se-á o fato econômico, assim como estar-se-á diante de um fato jurídico se houver a utilização da linguagem jurídica, o que se aplica ao fato político, ao fato social em sentido estrito etc.:

Como já mencionado, as coisas só existem para o homem quando constituídas pela linguagem. Assim, qualquer que seja o sistema que se examine, nele ingressam apenas os enunciados compostos pela forma linguística própria daquele sistema. Relatado o sucesso [evento] em linguagem social, teremos *fato social*; este, vertido em linguagem jurídica, dará nascimento ao *fato jurídico*.²⁷

Isso implica reconhecer que o relato em linguagem social do evento (o fato social), não ingressa de maneira automática no sistema jurídico, sendo exigido que, previamente, esteja previsto por esse sistema como juridicamente relevante (programação) e, mais do que isso, seja vertido em linguagem competente (isto é, a estabelecida pelo próprio direito positivo).

No entanto, ao se falar em fato jurídico, esclarece FABIANA DEL PADRE TOMÉ²⁸ que ele pode ser visto sob dois ângulos: *i.* em sentido amplo, assim entendido o relato linguístico que serve à construção do antecedente de uma norma jurídica²⁹, e *ii.* em sentido estrito, o próprio antecedente da norma jurídica.

Diante disso, necessária a evolução deste estudo em direção à teoria da prova ou dos fatos jurídicos em sentido amplo, como se verá.

²⁷ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p. 50.

²⁸ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p. 96-97.

²⁹ Entende-se por *norma jurídica* a construção intelectual que se faz na forma de juízo hipotético-condicional, a partir dos enunciados existentes no direito positivo, e que serve à propagação da mensagem jurídica com sentido deontológico completo – isto é, possibilitando ao destinatário compreender o comando comportamental *proibido*, *obrigatório* ou *permitido* imputado como consequência da realização de certa conduta.

4. PROVAS NO SISTEMA JURÍDICO

Restou estabelecido que o ser humano, ao se manifestar sobre os eventos captados pelos sentidos, comunica-se, com emprego da linguagem, expondo uma visão parcial daquela ocorrência e, dessa maneira, constitui fatos que, a depender da linguagem utilizada, recebem predicados diversos: contábil, político, social em sentido estrito, econômico, jurídico etc.

Também se firmou que os fatos jurídicos podem ser analisados sob dois prismas: i. em sentido estrito, os constantes dos antecedentes de normas jurídicas dotadas de concretude³⁰, e ii. em sentido amplo, assim entendido o relato linguístico que serve à construção do antecedente (sem sê-lo na integralidade) de uma norma jurídica concreta.

Sobre essa última espécie de fato jurídico se projeta o estudo da prova, assim entendida como o relato (sempre parcial, como fixado) acerca de determinado fato social, e não de um evento, segundo a linguagem do direito³¹, que será inserido no sistema como enunciado (o enunciado probatório) com a finalidade de constituir ou desconstituir um fato jurídico em sentido estrito³².

Mais uma vez o recurso às lições de FABIANA DEL PADRE TOMÉ³³ se mostra essencial:

Tomando-se a prova no sentido de enunciado, esta se apresenta como *fato jurídico em sentido amplo*: (i) *fato*, por relatar acontecimento pretérito; (ii) *jurídico*, por integrar o sistema do direito; e (iii) *em sentido amplo*, por ser apenas um dos elementos de convicção que, conjugado a outros, propiciará a constituição do fato jurídico em sentido estrito, constante do antecedente da norma individual e concreta veiculada pelo ato de lançamento, de aplicação de penalidade ou de decisão administrativa ou judicial.

Além disso, necessário registrar que os fatos jurídicos em sentido amplo, as provas, porque decorrentes de produção humana,

³⁰ Porque, sendo delimitados no espaço e no tempo (condições de possibilidade de qualquer fato), não é tecnicamente correto afirmar que existe fato na norma jurídica *abstrata*.

³¹ O relato, em observância às regras positivadas pelo sistema jurídico, com vistas a constituir o fato jurídico em sentido estrito.

³² Assim entendido aquele que comporá o antecedente da uma norma jurídica (construção de significado deôntico completo a partir do contato travado com os enunciados prescritivos) concreta.

³³ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p 96.

são pessoais e toda prova é documental, pois as afirmações orais somente assumem a condição de prova quando reduzidas a escrito. A prova é sempre indireta, pois não alcança o fato que se pretende provar. O modo de produção probatória pode realizar-se pelo emprego de um único fato em sentido amplo, com elevado grau de convencimento (prova “direta”); pela conjugação de diversos fatos como menor grau de convencimento (prova indireta decorrente de indícios); ou pela verificação de um fato em sentido amplo, ao qual a lei atribui o efeito de implicar o fato probando (prova indireta decorrente de presunção legal).³⁴

Assim sendo, como o sistema jurídico não admite o livre trânsito de elementos que lhe sejam externos, pois que prescreve a forma de ingresso por seus códigos (lícito/ilícito) e programas (normas jurídicas *lato sensu*), e não se mostrando possível o acesso direto aos acontecimentos percebidos no universo fenomênico, porque esvaem-se no transcurso do tempo, a análise do artigo 374, I, do Código Fux, que afirma não dependerem de prova os fatos notórios, passa a ser o próximo ponto deste estudo.

5. FATOS NOTÓRIOS E A LINGUAGEM PROBATÓRIA

Apresentado no início deste trabalho que o Código de Processo Civil prescreve, em seu artigo 374, inciso I, que, além de outros, os fatos notórios não dependem de provas.

Além da vagueza que toma o vocábulo notório, ao se reconhecer a notoriedade como equivalente ao conhecimento pela generalidade de pessoas que vivem em determinada comunidade em específico momento do tempo ou como aquilo que é incorporado “à cultura de um grupo social, cuja verificação é facilmente realizável pelos meios com que conta dito grupo”³⁵, não se pode admitir, como se defende parte da doutrina processualista³⁶, a desnecessidade de produção probatória.

JOÃO MONTEIRO³⁷, em tom de crítica, expõe o seu posicionamento:

³⁴ MESSIAS, Adriano Luiz Batista. **Teoria da norma jurídica**: interpretação concretizadora e as relações tributárias. São Paulo: Noeses, 2020, p. 181-182.

³⁵ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p. 208.

³⁶ Nesse sentido: DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. vol. 3. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 63; GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 183; e THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 413.

³⁷ MONTEIRO, João. **Teoria do processo civil e comercial**. São Paulo: Duprat, 1905, p. 126.

Costumam os escritores ensinar que só os fatos duvidosos devem ser provados, não assim o que é evidente e notório. Entretanto nos parece que tal conceito, assim genericamente enunciado, não é de receber sem crítica ou distinções. Por mais notório que apareça o fato, seja este permanente ou transitório, precisa de ser provado na causa, isto é, não podendo o juiz julgar só pela notoriedade do fato, pois, se o pudesse, seria também testemunha; preciso é que testemunhas deponham afirmando a notoriedade.

O posicionamento tem razão de ser não só porque o magistrado está obrigado a apreciar a prova constante no processo, por força da regra do artigo 371 do Código Fux³⁸, não lhe sendo lícito produzi-la, mas sobretudo porque não há o livre trânsito entre os subsistemas integrantes do macrossistema social, como apresentado.

A utilização da linguagem jurídica para colher aspecto, ou aspectos, do fato social funciona como metarrelato – relato (em linguagem jurídica) que trata de outro relato (em linguagem social) – com a finalidade de servir à construção do fato jurídico em sentido estrito mediante persuasão da autoridade competente, não sendo suficiente a mera linguagem do fato social, ainda que amplamente conhecido por determinada comunidade, para que se dê o seu ingresso no sistema jurídico, pois o seu revestimento por linguagem jurídica é uma exigência inafastável.

Exemplificando: embora se tenha conhecimento, por meios televisivos, por linguagem social, da tragédia ocorrida recentemente (com início em 27/04/2024) no Estado do Rio Grande do Sul em função do volume de água que tomou certos cursos d'água, esse fato social não ingressa, de maneira automática e infalível, como prova em um processo judicial; exige-se, pelo contrário, que se dê a sua constituição em linguagem jurídica.

Por outro lado, o que diferencia os fatos notórios dos fatos não-notórios é a simplicidade no modo de atestar a sua veracidade³⁹, dizendo respeito, portanto, com a produção probatória, que admite a apresentação de documento (suporte físico) cujos enunciados sejam suficientes para atestar o que se alega, sendo esse o motivo pelo qual “a notoriedade impõe prova para seu reconhecimento, o que implica prova do próprio fato”⁴⁰.

Desse modo, não é difícil concluir que a prescrição do artigo 374, I, do Código de Processo Civil não possibilita que a inserção dos fatos notórios no sistema ocorra

³⁸ Art. 371. O juiz *apreciará* a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento.

³⁹ Entendida aqui não como efetiva correspondência com o universo fenomênico, mas sim entre linguagens, pois, como afirmado no início deste trabalho, aquele, o mundo dos dados brutos, só se mostra cognoscível pela linguagem; sem ela, é mero dado inarticulado.

⁴⁰ TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário**: de acordo com o código de processo civil de 2015. São Paulo: Noeses, 2016, p 208.

sem a utilização da linguagem competente, a linguagem das provas, mas, sim, que a produção dessa linguagem seja realizada de maneira mais simplificada, pois, do contrário, estar-se-ia a assumir o livre trânsito de elementos advindos de outros subsistemas e a negação (ao direito) da sua condição de sistema, já que passaria a ser composto por unidades heterogêneas.

CONCLUSÃO

A reflexão sobre assuntos apresentados como teoricamente consolidados se mostra importante para romper com concepções errôneas que confirmam crenças iniciais tendenciosas, pois não é possível que se tenha uma visão exaustiva em função dos diversos ângulos de se analisar, das diversas lentes através das quais se observe o mesmo objeto.

Tendo em isso em mente, a reflexão sobre a regra do artigo 374, I, do Código de Processo Civil, repetindo previsão do (revogado) Código Buzaid⁴¹, mostrou-se significativa e o problema restou delimitado: a significação a ser atribuída a esse enunciado diante das premissas adotadas pelo Constructivismo Lógico-Semântico.

A partir disso, o caminhar pela Teoria dos Sistemas estabeleceu o referencial necessário: a impossibilidade do livre trânsito entre elementos advindos de outros subsistemas integrantes do macrosistema social, caracterizando o sistema jurídico como sintaticamente fechado, embora não alheio às necessidades sociais e, por isso, aberto cognitivamente para nele ingressar elementos exteriores, desde que observadas as diretrizes, previstas no próprio sistema jurídico, para que se dê esse ingresso.

Fixada essa premissa, o estudo sobre evento, fato e fato jurídico, conferindo continuidade à pesquisa e diferenciando essas categorias em função da linguagem, as duas primeiras, pela linguagem, e a última em razão da especificidade da linguagem, contribuiu para, mais uma vez, realizar a segregação do jurídico em relação ao seu entorno e, em acréscimo, trazer à tona a diferença entre fato jurídico em sentido estrito, o antecedente da norma jurídica concreta, e em sentido amplo, o enunciado que servirá à composição desse.

Ingressando efetivamente no território das provas, ainda que brevemente, não só em razão do curto espaço que se atribui a trabalhos como o que se está a finalizar, mas também como uma necessidade de se recortar um tema de amplitude significativa, restou

⁴¹ Artigo 334, I, do Código de Processo Civil de 1973: Art. 334. Não dependem de prova os fatos: I - notórios; (...).

reforçado o que se tinha estabelecido: *i.* a interposição da linguagem jurídica para que se dê o trânsito entre elementos de sistemas diversos e *ii.* a impossibilidade de acesso direto aos acontecimentos percebidos no universo fenomênico.

Em razão dos pontos desenvolvidos, o estudo dos fatos notórios mostrou-se menos nebuloso e mais claro, tornando possível afirmar, sem medo de errar, porque com premissas sólidas, não ser suficiente a mera linguagem do fato social, ainda que amplamente conhecido por determinada comunidade, para que se dê o seu ingresso – do fato social – no sistema jurídico.

A diferenciação, portanto, entre fatos notórios e fatos não-notórios reside na simplicidade do modo de atestar a sua veracidade (reafirme-se: não como correspondência com a realidade fenomênica, mas sim entre linguagens), ligado, assim, à facilitação da produção probatória e não dispensando a sua inserção no mundo jurídico segundo a linguagem competente, a linguagem das provas, relatando não só o fato social, mas também, e em especial, a sua notoriedade.

Diante disso, refutando qualquer afirmação no sentido de que não haja a necessidade de prova, conclui-se que os fatos notórios precisam, sim, ser provados, embora com facilitação da atividade probatória, mas não dispensando, em hipótese alguma, as certificações jurídicas do fato e de sua notoriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Código de Processo Civil, 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2024.

_____. Código de Processo Civil, 16 de março de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2024.

BRITTO, Lucas Galvão de. Sobre o uso de definições e classificações na construção do conhecimento e na prescrição de condutas. In: *Lógica e direito*. Coordenação: Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Noeses, 2016.

CARVALHO, Autora Tomazini de. **Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico**. São Paulo: Noeses, 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Noeses, 2021.

_____. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. vol. 3. São Paulo: Malheiros, 2002.

FLUSSER, Vilém. **Língua e realidade**. São Paulo: Annablume, 2007.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2003.

HUSSERL, Edmund. **Investigações filosóficas – sexta investigação**. Elementos de uma elucidação fenomenológica do conhecimento. São Paulo: Nova Cultural, 2005.

LINZ, Robson Maia. **Curso de direito tributário brasileiro**. São Paulo: Noeses, 2022.

MESSIAS, Adriano Luiz Batista. **Teoria da norma jurídica: interpretação concretizadora e as relações tributárias**. São Paulo: Noeses, 2020.

MONTEIRO, João. **Teoria do processo civil e comercial**. São Paulo: Duprat, 1905.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Revogação em matéria tributária**. São Paulo: Noeses, 2011.

SCAVINO, Dardo. **La filosofía actual: pensar sin certezas**. Buenos Aires: Paidós Postales, 1999.

SOUZA, Priscila de. **Intertextualidade no direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário: de acordo com o código de processo civil de 2015**. São Paulo: Noeses, 2016.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. São Paulo: Noeses, 2010.

ARGUMENTOS CONSEQUENCIALISTAS DE ORDEM ECONÔMICA NO DIREITO TRIBUTÁRIO E A TEORIA DAS CLASSES¹

ECONOMIC CONSEQUENTIALIST ARGUMENTS IN TAX LAW AND THE THEORY OF CLASS

Eduardo Silveira Frade²

Robson Maia Lins³

Resumo: A decisão jurídica que pretensamente resolva uma demanda insere no ordenamento uma norma jurídica, podendo ser esta construída de forma inaugural pelo julgador ou formulada a partir dos elementos apresentados por alguma das partes do processo ou procedimento. Não obstante, seja como for a decisão tomada, ao agente competente caberá o dever de fundamentar sua decisão, elencando os motivos que o fizeram construir a norma daquela maneira, havendo de ser tal argumentação expressa, mesmo porque somente assim o direito cumprirá sua função retórica, de convencimento. Diversos argumentos podem ser apresentados para fins de tomadas da decisão, alguns possíveis de serem isolados dentro do sistema de direito, outros, por vezes verificados em sistemas outros que não o jurídico. O presente estudo, portanto, tem por objetivo apresentar uma classificação que se entenda possível para compreender as diversas espécies de argumentos, destacando a cautela que se deve ter no emprego de argumentos consequencialistas, em razão do risco sistêmico que resultam, motivo pelo qual não haveriam de prevalecer diante de argumentos imanentes. Para tanto valendo-se de uma pesquisa bibliográfica, em que o Construtivismo Lógico-Semântico é o principal referencial teórico adotado, bem como utilizando-se de metodologia indutiva a fim de tomada de conclusões.

Palavras-chave: argumentação; consequencialismo; teoria de classes; argumentos econômicos

Abstract: The legal decision that pretends to solve a demand presented, inserts on the legal system a legal norm, that can be constructed originally by the judge or

¹ Recebido em 13/02/2024 e aceito em 06/03/2024.

² Doutor em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade Milton Campos (FDMC), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Gestão de Cooperativas de Crédito pela Universidade de São Paulo (USP); Graduado em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (Unipê), onde foi discente pesquisador, monitor e bolsista de Iniciação Científica. Professor convidado da Pós-Graduação em Direito Tributário do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), do Instituto de Ensino Superior da Paraíba (IESP), da Escola de Advocacia da Paraíba (ESA/PB), das Faculdades Integradas de Patos (UNIFIP) e na The Solution; Professor da graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), das Faculdades Três Marias (FTM) e da Escola de Ensino Superior do Agreste Paraibano (EESAP). Ex-professor da graduação em Direito da Faculdade Pitágoras-Campina Grande e da Uninassau - Campina Grande. Advogado sócio do Azevedo Frade Advogados. Conselheiro de Recursos Fiscais na Secretaria de Estado da Fazenda da Paraíba (Sefaz-PB). Instrutor em Cooperativismo no SESCOOP/PB; Sócio da ACBrasil Consultoria para Cooperativas. Membro da Comissão de Estudos Tributários da OAB/PB e da Associação Brasileira de Direito Tributário (ABRADT).

³ Doutor e Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP, Professor na Graduação e no Mestrado de Direito Tributário da PUC/SP, Vice-Presidente do IBET, Diretor de Relações Internacionais do IDEPE, Membro do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO, Membro do Conselho Institucional da Academia Tributária das Américas - ATA.

created faced the elements presented by any part of the process or procedure. Whether as for a decision made, the competent agent must justify his decision showing the reasons that made him construct that norm, the sort his argumentation must be expressed, because it's the way to law achieves its rhetoric function, of convincing. Many arguments might be showed to decision making, some possible of being isolated inside law system others, however, belonging to different systems, different of law. The present study has the objective of showing a classification that could be able to understand the different kinds of arguments, highlighting the attention that must be paid in using consequential arguments, facing the systemic risk that it may result, reason why they must not prevail facing immanent arguments. In order to do that, bibliographic research is used, specially related to logical-semantic constructivism, as the main theory referential, as well as utilizes the inductive methodology in order to achieve its conclusion.

Keywords: argumentation; consequentialism; class theory; economic arguments

INTRODUÇÃO

O direito é de objeto semanticamente complexo, não somente em razão da pluralidade de significados que se depreendam do termo, mas pela dificuldade em se precisar e compreender o plexo de normas jurídicas reunidas, imprimindo-lhe lógica sistêmica.

Para além disso, os argumentos que consubstanciam as decisões judiciais e os procedimentos administrativos também são de árdua compreensão, na medida em que se é impossível ter acesso ao exegeta e intérprete da norma, bem como aos valores que lhe são inerentes e a compreensão que estes tenham sobre os objetos, notadamente limitados em razão de sua linguagem.

Diante desta dificuldade, o presente estudo busca responder os seguintes questionamentos: (i) é possível classificar os argumentos? (ii) Em sendo possível, de que forma os argumentos consequentialistas de ordem econômica podem ser compreendidos no direito tributário? (iii) eles haveriam de prevalecer diante de argumentos de outras classes?

Para responder aos questionamentos formulados, toma-se como hipótese a possibilidade de classificação dos argumentos, considerando como premissa a compreensão do direito como objeto linguístico.

Sendo assim, por meio de pesquisa bibliográfica e tendo o Construtivismo Lógico-Semântico como referencial teórico, o presente estudo cuida em discorrer, num primeiro momento, acerca da linguagem do direito, para em seguida compreendê-lo enquanto sistema.

Somente então será exposta a argumentação como elemento de discurso indispensável à formação do sistema de direito para, em seguida, apresentar uma classificação dos argumentos com vistas a, por fim, compreender a posição dos argumentos

consequencialistas de ordem econômica na argumentação jurídica. Assim, respondendo se ou de modo eles podem ser projetados no direito tributário, inclusive discorrendo se estes devem prevalecer em detrimentos de outros, no âmbito deste subsistema jurídico

1 SOBRE A INTERPRETAÇÃO

O direito positivo, conquanto possua como finalidade implementar certos valores, tem como suporte físico os enunciados, estes consistentes em assentamento do ato de fala em texto positivado, ou seja, “conjunto de fonemas ou de grafemas que, obedecendo as regras gramaticais de determinado idioma, consubstanciam a mensagem expedida pelo emissor para ser recebida pelo destinatário” (CARVALHO, 2015, p. 46). Na medida em que estes enunciados se reportam a relações intersubjetivas, atribui-se a eles significados, os quais somente são obtidos por força da significação, enquanto atividade intelectual do intérprete.

Sinteticamente, tomando o direito como referência, como ensina Paulo de Barros Carvalho (2015, p. 107 – 131), o percurso gerador do sentido se inicia no plano S1, quando o intérprete tem acesso ao suporte físico que lhe servirá de base para construção das significações. A medida em que atribui sentido à literalidade textual do plano S1, o intérprete passa ao plano S2, construindo significações isoladas. Ao articular as significações normativas, reunindo-as em linguagem prescritiva que une a hipótese, enquanto descritor, e o consequente, como prescritor relacional, o intérprete passa ao plano S3, dito das normas jurídicas em sentido estrito. Estabelecendo entre as normas jurídicas relações de coordenação e subordinação dentre o plexo de normas jurídicas que forme o sistema de direito, o intérprete caminha no plano S4, com isso encerrando o processo de interpretação, posto que no último plano a interpretação se dá em observância a outros sentidos atribuídos, numa relação sistemática⁴.

Através do trânsito entre os subdomínios S1, S2, S3 e S4, o intérprete encontrará a unidade do Sistema Jurídico e a exata dimensão do comando normativo dentro dos limites do horizonte de sua cultura, sendo imprescindíveis ao sujeito gerador do sentido normativo as incursões nos subsistemas na constante busca por significações. Contudo, o corte na elaboração exegética também consistirá em ato de valoração determinante ao nível de compreensão da mensagem jurídica.

⁴ O conceito de sistema, este será melhor trabalhado nas páginas seguintes

Interpretar, portanto, se dá a partir de um processo lógico, de atribuição de sentidos. No âmbito do direito, considerado aqui como conjunto de normas jurídicas válidas, a interpretação se dá com vias à formulação de normas jurídicas, ou seja, de construção de sentido em linguagem deôntica, no qual se liga um fato jurídico a uma relação jurídica firmada como consequência daquele fato. A interpretação colima a clareza, porém não existe medida para determinar com precisão matemática o alcance de um texto, o qual não dispõe, sequer, de expressões absolutamente precisas e lúcidas, nem definições infalíveis e completas.

Gregorio Robles (2005, p. 29) considera o direito como um texto aberto, no sentido de que a interpretação pelos seus operadores, assim como a atividade do legislador, atualiza o texto jurídico. Esse produto, portanto, não é pronto e acabado:

a abertura indica que o texto não surge de uma só vez (como acontece com a novela), mas vai sendo gerado e regenerado progressivamente, como mecanismo autopoietico que é. O ser textual do direito é um ser *in fieri*, nunca terminado, mas em permanente transformação. Regenera-se em decisões diárias, que se incorporam em novas leis, em novas normas de vários tipos, em novas sentenças judiciais, etc.

O evento, tomado aqui como acontecimento do mundo fenomênico, ao ser relatado, passa a ser vertido em linguagem, passando a denominar-se fato, que consiste no elemento linguístico capaz de organizar uma situação existencial como realidade (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 245). De acordo com o tipo de relato, diz-se que este possa ser um fato social, fato político, fato econômico, fato jurídico, fato biológico, fato matemático, etc.

Ademais, o direito constitui-se, como objeto cultural, isto é, construído em linguagem própria, pela sociedade. Dito isto, o fato jurídico passa a ser a compreensão do fato social em linguagem jurídica, que é própria na medida em que prescritiva de condutas, na que regulamentam as relações intersubjetivas.

Assim, diz-se que o “cindir é desde o início”, como observa Pontes de Miranda (1937, p. 139), na medida em que nem todos os fatos serão jurídicos, mas somente aqueles vertidos em linguagem própria do direito.

Tomando-se, pois, o fato jurídico, no plano S3 atribui-lhe construção normativa estrita, isto é, ela passa a ser determinado pela linguagem mínima de onde se depreende a prescrição do direito. O fato jurídico passa, então, a ser tomado como o relato do acontecimento em linguagem jurídica, sobre ela recaindo uma consequência, formando-se uma relação determinante de uma conduta entre os sujeitos, por meio da norma jurídica, sendo que tal determinação, como observa Lourival Vilanova (2010, p.35), evidencia um

sentido de obrigatório (o), permitido (p) ou proibido (v), de conduta, conforme o mandamento que evidenciado.

O direito, enquanto determinante de condutas, terá nas normas jurídicas os elementos a partir dos quais sua função se objetiva, pois nas normas jurídicas, advindas da construção de sentido em linguagem própria, por atuação do intérprete, é que o direito atingirá seu objetivo de regular condutas.

2 TEORIA DOS SISTEMAS E A NOÇÃO DE SISTEMA JURÍDICO

Ao conjunto de enunciados prescritivos expressos em veículos introdutórios de normas denomina-se de direito positivo, por sua vez tratado como sinônimo de ordenamento jurídico, como, aliás, procede Paulo de Barros Carvalho (2018, p. 226), que inclusive assenta que ordem positiva e direito posto possam, também, serem termos empregados com o mesmo significado.

As normas jurídicas, por sua vez, seriam as significações atribuídas pelo intérprete aos enunciados de direito positivo, inserindo-as em linguagem deôntica e prescritiva de condutas.

As normas são resultantes da interpretação dos enunciados, desde que analisados em conjunto para a atribuição da significação deôntica. Assim, as significações são o espelho das normas, sem aferição do seu teor axiológico no sentido amplo, mas aquelas que se articularem na forma lógica dos juízos hipotético-condicionais, ou seja, definem a referência de certos comportamentos e a relação que neles se instalarão, entre dois ou mais indivíduos envolvidos, em seu sentido estrito.

Enquanto construções linguísticas formuladas pelo intérprete, as normas não existem de forma isolada, mas se inter-relacionam com outras normas de direito formuladas pelo intérprete. Como sistema autopoiético, o direito possui códigos específicos para abertura e fechamento cognitivos: os fatos ingressam se, e somente se, traduzidos em linguagem adequada por suas próprias regras, em peculiares códigos de comunicação. O Sistema Jurídico, ademais, tem como pressuposto a autorreferencialidade, pois as normas prescrevem a produção de outras normas. Contudo, apesar da clausura organizacional, que lhe garante característica de ser operacionalmente fechado, o Sistema Jurídico tem abertura cognitiva, por meio de códigos e de programas específicos.

Devido a essa relação existente entre diversas e diferentes normas jurídicas, como observa, Paulo de Barros Carvalho (2018, p. 226), estas passam a formar um sistema, uma vez unidas sob um princípio unificador.

Por sistema, portanto, como assenta Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1994, p. 175), entende-se “o conjunto de elementos de repertório e as relações entre os elementos de estrutura”, ou seja, por sistema se entende o complexo das relações que se estabeleçam entre os elementos, sendo tais elementos, no caso do direito, as normas jurídicas. Este, inclusive, também é o núcleo da noção proposta por Lourival Vilanova (2010, p. 173), ao assentar que “falamos de sistema onde se encontrem elementos e relação e uma forma dentro de cujo âmbito, elementos e relações se verifiquem”.

Quanto ao elemento unificador do sistema, bem estipulou Hans Kelsen a existência de um axioma, ou seja, de um conceito que dê a coesão necessária ao sistema, que seja aceito, mas que não necessite de comprovação, pelo que denominou de Norma Fundamental.

Em outras palavras, a Norma Fundamental, seria o elemento unificador de todo o sistema de direito, bem como servindo para impor hierarquia dentro de si próprio, uma vez que, como bem observa Paulo Ayres Barreto (2014, p. 256), “sem a definição de uma hierarquia entre os enunciados prescritivos não há caminho para decidir sobre a solução de conflitos ou antinomias entre os distintos conteúdos normativos”.

O ordenamento jurídico, portanto, pode ser compreendido como um sistema, conquanto encontre no axioma da norma fundamental seu elemento unificador. De igual sorte, considera-se que as normas jurídicas também sejam elementos de formação sistêmico erguidos sobre o mesmo preceito fundamental, de sorte que se assume, portanto, o direito enquanto sistema.

Isto posto, considerando tanto o âmbito normativo como dos enunciados positivados, tem-se a noção do sistema de direito. Outrossim, importa tratar-se da separação entre ordenamento jurídico como o conjunto enunciados prescritivos de condutas e a Ciência do Direito como o conjunto de enunciados descritivos destinados à compreensão do primeiro, que toma como objeto a fim de elaborar sobre este uma metalinguagem.

Conforme destacou-se, tem-se a formação do sistema de direito, o que inclui tanto o ordenamento, enquanto o conjunto positivados de condutas prescritivas, bem como as normas jurídicas construídas pelo intérprete que, sobre os enunciados postos se debruça. As normas jurídicas formam um sistema, relacionando-se por meio de um princípio unificador de

linguagem prescritiva, pertencente à região ôntica dos objetos culturais, ou seja, possui determinada valoração sobre os bens naturais trazidos ao homem.

A análise do sistema de direito, todavia, como observa Paulo Ayres Barreto (2014, p. 258), pode ser tanto estática como dinâmica. No primeiro caso, ter-se-ia como uma fotografia em determinado tempo e espaço do sistema do direito, o que pode ser insuficiente para a compreensão da completude sistêmica do direito, mas que pode ser útil para isolá-lo quando na análise específica, orientada para determinados fins. A realidade é um *continuum* heterogêneo, e a separação em elementos busca homogeneidade, em corte metodológico. Faz-se uma ascese temporária para fins de análise.

Quando considerado o conjunto das relações em que se envolvem as normas jurídicas, bem como nas relações de derivação e positivação que envolvem sua formação a partir da Constituição Federal, o sistema de direito pode ser analisado sobre uma perspectiva dinâmica, inclusive regulando, ele próprio, as suas transformações, como bem observa Paulo de Barros Carvalho (2018, p. 256).

Para a compreensão do direito enquanto sistema, Gregório Robles também nos fornece valiosas lições. O autor parte da perspectiva da linguagem, tão bem observada por Vilém Flusser, segundo a qual a compreensão do mundo em que vivemos somente se dá a partir e por meio dos elementos linguístico, bem como insere a noção do direito enquanto resultado de uma convenção, ou seja, de que o direito somente exista enquanto “produto da vontade dos homens, que tem uma natureza artificial e que, por conseguinte, não deriva da natureza das coisas” (ROBLES, 2011, p. 24). Ou seja, o direito surgiria como um resultado de uma convenção não natural dos homens, que, tal como num jugo, determinariam as regras extrassistêmicas pelas quais o direito se formaria, bem como intrassistêmica, pelos quais se operariam as decisões do próprio sistema convencional do direito (ROBLES, 2011, p. 30-31).

Enquanto objeto, o direito, assim como o jogo, para Robles (2011, p.24) pode ser analisado sob dois aspectos, quais sejam dinâmico e estático:

o aspecto dinâmico, que faz referência ao processo fático de criação do âmbito e que culmina no momento em que a convenção se consuma, e o aspecto estático, isto é, não o processo de criação da convenção, senão a convenção já acabada ou já acordada

No âmbito estático, portanto, analisar-se-ia a convenção já acabada do direito, enquanto que, no âmbito dinâmico, ter-se-iam as relações entre os diferentes elementos do sistema de forma, portanto, não acabada.

O sistema da Ciência do Direito, por sua vez, corresponde à outro conjunto de elementos, cuja linguagem é descritiva e situa-se em relação de sobrenível em relação ao sistema de direito positivo, de sorte que cuida em descrever sua linguagem, atribuindo-lhe sentido, mas também estando sujeito à análises sincrônica e diacrônica, na medida em que, por ser fruto da linguagem, pode ser sempre construído e reconstruído, face ser a interpretação inesgotável e intertextual, pois sendo fruto da atividade humana, estará sempre sujeita às suas experiências, valores e linguagem, que delimitam e rompem os limites de seus mundo a medida em que expandidos.

3 ARGUMENTAÇÃO E DIREITO

O sistema de direito positivo, conforme já destacado, é formado por elementos, ditos normas jurídicas, que são construídas a partir de esforço intelectual do intérprete, que, atribuindo significação aos signos, o insere em linguagem normativa – própria do direito – outorgando-lhes o sentido prescritivo de condutas humanas intersubjetivas.

A Ciência do Direito, por sua vez, cuida em atribuir sentido descritivo às normas de direito positivo, sendo um sistema próprio, de sobrenível em relação ao último, mas que também cuida da construção de sentido normativo, não para prescrever condutas, mas para descrever sentidos que possam ser obtidos da norma que, por estar sujeito à diferentes e inesgotáveis interpretações, pode obter sentidos diversos.

Considerando a construção normativa no âmbito de um processo judicial ou de um procedimento administrativo, ter-se-á como objeto a análise da norma jurídica como ato decisório que ponha fim – ao menos pretensamente – aos interesses contrapostos, positivando uma conduta a ser obedecido por aqueles que a ela se submetam.

Notadamente, no âmbito deste embate de pretensões contrapostas levadas à decisão por uma autoridade competente, haverá normas diversas construídas pelos diferentes partícipes, inclusive quanto ao julgador, que poderá tomar uma das normas a ele apresentadas para decidir ou, ele próprio, a partir dos fatos postos, construir uma outra. Neste sentido, aquele que detenha poder de decisão também deverá apresentar argumentos pelos quais assente, em linguagem, a escolha ou construção da norma levada a cabo para fins de decisão.

Tomando como exemplo o processo tributário, suponha-se que a autoridade fiscal tenha entendido que o contribuinte havia descumprido um dever legal e, com isso assentado que dever-se-ia ser aplicada uma sanção. De igual sorte, poderia ter o contribuinte ter se defendido ou, voluntariamente, proposto uma demanda processual alegando que o Fisco teria insurgido contrariamente a uma imposição legal que deveria observar.

Na hipótese narrada, competirá, à autoridade julgadora decidir por uma dentre as diversas normas que lhe sejam apresentadas ou, ainda, formular uma nova norma jurídica individual e concreta⁵ para a solucionar o caso.

O raciocínio jurídico visa à persuasão, objetivando ao convencimento daqueles que estão submetidos. Argumentar, pois, é impor técnica à retórica, no sentido de que se possa atingir o convencimento das partes que, diante dos argumentos, passam a aceitar a decisão. Neste sentido, destaca Perelman (1980. p. 108):

Argumentação é a técnica que nós usamos em controvérsias, quando nós estamos preocupados com criticar e justificar, objetar e refutar, perguntar e dar razões. É à argumentação que temos recorrido quando nós discutimos e deliberamos, quando nós tentamos convencer e persuadir, quando nós damos razões favoráveis e contrárias

A formulação de uma norma jurídica em sentido estrito, envolve a atuação do intérprete que seleciona, entre uma multiplicidade de significados que possam emergir dos enunciados, aqueles que possam compreender a situação concretamente verificável, reunindo-os numa ou mais hipóteses de incidência normativa, deonticamente ligadas por um consequente.

Este processo de eleição, na medida em que envolve um ato do intérprete, remeterá à todas as experiências e linguagem que o limitem, envolvendo, portanto, toda a carga axiológica que carregue, ainda que este pretensamente intente por não se envolver de forma pessoal com a demanda. A língua, tomada como sistema de signos artificialmente constituído por uma comunidade de discurso, não é uma estrutura por meio da qual

⁵ Parte-se do pressuposto que o aplicador, partindo de normas jurídicas de hierarquia superior, produz novas regras, objetivando maior individualização e concretude. A positivação da obrigação tributária, por exemplo, se dá através da introdução, no sistema, de norma individual e concreta constituída pela autoridade competente, ou seja, o Fisco, ou através de edição pelo contribuinte de linguagem competente que constitua o crédito tributário e, por corolário, a obrigação tributária. A decisão consiste em norma individual e concreta que relata, no antecedente, o fato jurídico em sentido estrito constituído pela linguagem probatória dos autos, e prescreve no consequente a relação jurídica instalada, conferindo a uma das partes a obrigação relativamente à outra, esta detentora de direito subjetivo. Esta norma, portanto, vem acompanhada de fundamentação, valorando-se as provas colacionadas pelas partes, e as razões do julgador para a tomada da decisão.

compreendemos o mundo, mas uma atividade mental estruturante do mundo, ou seja, cada língua cria uma realidade.

As experiências que vivenciamos, as leituras que fazemos, todas elas penetram no juízo do intérprete, lhe servindo como referências, as quais implicam na forma com que se enxergue o mundo. Assim, por exemplo, para um sujeito que jamais saiu de sua casa, sem qualquer tipo de contato com o mundo exterior, terá como limites de sua compreensão as paredes de sua morada, diferentemente, pois, do que ocorre com um sujeito que, tendo visitado todos os países do globo, tenha se deparado com diversos costumes e culturas distintos. Para cada um destes, as referências do que seria o “mundo” seriam, pois, distintas, as quais são indissociáveis do próprio sujeito.

Toda a experimentação e vivência correspondem, pois, aos limites de linguagem do sujeito cognoscente, contribuindo à formação dos seus próprios valores. Assim, como observa Bianor Arruda Bezerra Neto (2018, p. 39), “os valores orientam a conduta humana e se realizam nos seus feitos e suas obras”.

Wittgenstein (2005, p. 217, por sua vez, bem observa que os valores compreenderiam qualidades resultantes das preferências sobre os objetos do juízo, servindo a um propósito predeterminado, de modo que entendem ser impossível a existência de um valor absoluto, mas tão somente quando inseridos num sistema de referência.

Mas o que seria, então, valor? Sobre seu significado, Paulo de Barros Carvalho (2018, p. 182) esclarece que “valor é um vínculo que se institui entre o agente do conhecimento e o objeto, tal que o sujeito, movido por uma necessidade, não se comporta com indiferença, atribuindo-lhes qualidades positivas ou negativas”. Ademais, bem salienta o autor “eles são na medida em que valem” (CARVALHO, 2018. p. 183), de modo que podem ser compreendido face aquilo que representam, através das marcas de sua enunciação ou da enunciação-enunciada.

As experiências e a vivências do intérprete, na medida em que compõem si próprio, são indissociáveis da análise e elaboração da norma individual e concreta. Assim os valores que entenda o contribuinte estarão presentes na norma que ele formulou, de igual sorte que também estarão existentes na norma jurídica autoridade fiscal e naquela formulada pelo julgador (além de também estarem presentes naquela formulada legislador), mesmo porque compõem a interpretação que tenham do mundo.

Ora, aquilo do objeto que aparece à consciência, ou seja, o *fenômeno*⁶, consubstancia-se em recorte complexo dos dados do mundo e na apreensão destes mesmos dados processados à luz da experiência. Não se pode cogitar que a apreensão cognoscitiva humana se limita à descrição pura de qualquer objeto: sua análise demandará, inevitavelmente, as perspectivas sensoriais oriundas da experiência, carregadas de valores pessoais, num ciclo interminável na busca de adjudicação de sentido. Contudo, essa implementação de sentido aos objetos envolve tanto o direito positivo em si considerado e a linguagem científica sobre ele produzido, quanto os fatos que se pretendem juridicizados. Toda ação humana implica uma decisão, de acordo com certas preferências. E a escolha já é, em si, valoração, razão pela qual toda ação humana liga-se a um valor.

Todavia, apesar de ser elemento indissociável, os valores não necessariamente estarão mencionados no texto positivo, mas podem ser deles depreendidos, na medida da exposição da argumentação.

Adverte-se, porém, que tanto os valores como as normas jurídicas, devem ser assentadas em nas limitações do próprio sistema. Ou seja, uma vez que sistema de direito positivo é formado por normas jurídicas, os argumentos devem operar-se para convencer quanto à utilização dos elementos do sistema.

Tomando o direito como um conjunto “A”, que seja formado pelos elementos “1,2,3 e 4”, representado da seguinte forma: $A = \{1,2,3,4\}$, ao formular suas interpretações e assentar suas argumentações, o intérprete poderá conjugar somente os elementos do conjunto, construindo, por exemplo, os subconjuntos $\{1,2\}$, $\{1,3\}$, $\{1,4\}$, $\{1,2,3\}$, $\{2,1\}$ e assim sucessivamente, sem, entretanto, poder inserir um elemento “5” ou qualquer outro que não esteja contido no conjunto “A”, pois estes excedem seus limites.

Ademais, os argumentos também devem estar assentados em provas, tomadas aqui no sentido de elementos produzidos pelas partes e recolhidos pelo julgador que sirvam para atestar a existência dos fatos descritos, não obstante, este termo tenha, também, outras acepções, como observa Fabiana Del Padre Tome (2016, p. 92).

Para servir ao caso concreto, a prova deve ser, portanto, expressa em linguagem, a fim de que possa figurar como elemento do processo ou procedimento, sendo imprestáveis, pois, aquilo que não estiver consignado nos autos.

⁶ É adequado fixar que nós vemos o que aparece: o fenômeno, pois aquilo do objeto que escapa à consciência (*noúmeno*) é inacessível. Para aprofundamento do tema, vide KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

A norma jurídica que decida a demanda, bem como os argumentos que serviram para a eleição dos valores que determinaram a construção normativa devem ser fundamentados, para tanto, pautando-se no sistema de referência do magistrado.

Ou seja, tanto os argumentos como os valores deverão ser justificados para que, com isso, seja formada um canal comunicacional que permita a comunicação entre as partes do processo. Neste sentido,

Justificar é atividade que consiste em explicar, provando ou demonstrando, os critérios utilizados e respectivos sistemas de referência, usados pelo magistrado no processo de valoração, que redundam na atribuição de sentido à linguagem e, portanto, na criação da realidade que é a própria decisão (BEZERRA NETO, 2018, p. 251).

É no processo de justificação, portanto, que devem ser expostos os motivos pelos quais o julgador criou a norma jurídica que decidiu o caso concreto, evidenciando os argumentos pelos quais se fundamentou. A fundamentação, todavia, não se confunde com a justificação, na medida em que se apresenta em etapa anterior, na construção dos argumentos no juízo do julgador, na eleição de suas preferências.

4 ARGUMENTAÇÃO E TEORIA DAS CLASSES

Como assenta Georg von Wright (1963, p. 35), o agir humano envolve atos de consciência, mesmo porque o homem, enquanto ser racional, realiza, ainda que de forma rudimentar, acepções sobre os objetos, sendo que estas orientaram seu agir. Exemplificativamente, com a descoberta do fogo, o homem da época, por certo, tentou tocá-lo e, ao assim fazer, passou a conhecer uma de suas propriedades, experimentando queimaduras em seu corpo. Ao perceber, por outra senda, que da chama emanava calor, passou a utilizar a descoberta também para aquecer-se e, com o passar do tempo fora experimentando e conhecendo outros atributos deste, expandindo a linguagem que possuía sobre o elemento a partir dos novos usos que lhe imprimia.

A partir do momento em que se debruça sobre o objeto, o intérprete constrói sentidos, determinando suas propriedades, usos, etc. Realiza, portanto, a apreensão intelectual também denominada de noeses, de modo que este conhecimento passa a

compreender a sua consciência sobre o universo, passando, a partir do qual passa a orientar sua conduta.

A partir da nossa compreensão sobre os objetos, passamos a recortar o mundo, de modo a que consigamos explicar aquilo que nos propomos, recorrendo àquilo que conhecemos para essa tarefa.

Ao assentar que, “cindir é desde o início”, como já destacado por Pontes de Miranda (1937, p. 139), realiza-se recortes para definir o objeto, isolando-os dos demais ou, atentando para determinadas relações que dele se possa estabelecer para isolar a mensagem que se pretenda passar.

Ao se conhecer o objeto e reunir atributos de objetos diferentes, passa-se a classificar, uma vez que se toma elementos distintos com o fito de reunir-lhes num conjunto. Como observa Lucas Galvão de Britto (2016, p. 321), a classificação é ato que envolve o intelecto humano, além de pressupor a habilidade de valoração, a partir da qual podem ser eleitos critérios.

O ato de classificar, portanto, compreende reunir os elementos do conjunto em classes, construções intelectivas, a partir dos quais, como assenta Cezar Mortari (2001, p.44), se realiza um juízo binário de pertinência ou não pertinência do objeto àquela classe. A classe não pode existir fora da mente dos sujeitos, porque depende da formação de uma ideia acerca do objeto que se pretende examinar, ou seja, de valoração do sujeito a respeito dos atributos desse objeto. São construções intelectivas sem correspondência na natureza, a que alude Tárek Moysés Moussallem (2011, p. 141): “não vemos as classes, criam-se, linguisticamente as classes”. Assim, as classes não são descobertas, mas criadas pelos autores das proposições que as documentam, e novamente criadas na mente dos sujeitos que interpretam esses enunciados.

Para além da relação de pertinência, a classificação deve observar as seguintes particularidades, como observa Paulo de Barros Carvalho (2018, p. 126):

- 1) A divisão há de ser proporcionada, significando dizer que a extensão do termo divisível há de ser igual à soma das extensões dos membros da divisão.
- 2) Há de fundamentar-se num único critério.
- 3) Os membros da divisão devem excluir-se mutuamente.
- 4) Deve fluir ininterruptamente, evitando aquilo que se chama “salto na divisão”

As classificações, entretanto, uma vez realizadas, se prestam para determinados fins, notadamente para delimitar aquilo que se pretenda compreender e explicar, sendo a partir delas úteis ou inúteis, e não certas ou erradas, desde que observado o

rigor da lógica, consorte destacada por Mortari e Paulo de Barros Carvalho. A realidade é mais rica em determinação de que seu conceito. Este remete a uma ideia, noção, que forma um juízo cuja expressão verbal é o termo, a proposição e a formação do raciocínio utilizado para o argumento, até chegar à organização superior de sistema.

Enquanto estruturas lógicas, as classes podem ser unitárias ou reunir mais de um elemento, não obstante não possa uma classe reunir todos estes, pois assim ter-se-ia o próprio conjunto do sistema.

A depender da classificação e dos atributos que se eleja, é possível, também, que um elemento pertença a mais de uma classe. A depender da classificação, portanto, diferentes classes podem reunir atributos comuns.

Tomando os atos de fala expressos como argumentos, os quais, conforme anteriormente destacado, tem por objetivo convencer outrem no contexto comunicacional, é possível realizar tentativa de classificação.

Humberto Ávila (2001, p. 161) propõe uma classificação dos argumentos, dividindo-os em: a) institucionais, isto é, que tenham como ponto de referência o ordenamento jurídico e; b) não institucionais, conquanto “não fazem referência aos modos institucionais de existência do direito. Eles fazem apelo a qualquer outro elemento que não o próprio ordenamento jurídico”

Os argumentos institucionais, por sua vez, são divididos por Ávila em imanentes e transcendentais:

Os argumentos institucionais imanentes são aqueles que são construídos a partir do ordenamento jurídico vigente, assim da sua linguagem textual e contextual como dos seus valores e da sua estrutura. Os argumentos institucionais transcendentais são aqueles que não mantêm relação com o ordenamento jurídico vigente, mas dizem respeito ou a sua formação ou ao sentido dos dispositivos que ele antes continha (ÁVILA, 2001, p. 162).

Os argumentos imanentes seriam divididos, então, em linguísticos, quando fazem relação com o significado dos dispositivos contidos no enunciado, analisados sob o viés da sintática ou da semântica, conforme se analise o significado isolado das palavras ou enquanto inseridas no contexto do enunciado. Por sua vez, a linguagem torna-se ordinária ou técnica ao se tomarem os argumentos semânticos.

Ainda, dentre os argumentos imanentes, Ávila expõe os argumentos sistemáticos, que analisam o conjunto de elementos imanentes, dividindo-os, pois, em

jurisprudenciais, quanto o elemento de decisão seja a jurisprudência, ou contextuais, que se faz a partir da análise do tempo e espaço da edição da norma objeto de interpretação.

Haveria, ainda, os argumentos transcendentais e, portanto, sem relação com o ordenamento jurídico vigente, mas com a sua formação, destacando-se os argumentos que se pautam na historicidade, intentando abstrair um dos sentidos da norma no contexto em que fora editada, e os argumentos de cunho genético, estes fazendo relação com a vontade do legislador que teria editado a norma.

Por fim, o autor destaca a possibilidade de classificação dos argumentos como não-institucionais, ou “práticos”, quais sejam aqueles que façam referência a outros sistemas que não o sistema de direito e que dependem de julgamento de valor com pelo intérprete. Nestes casos, haveria os argumentos políticos, econômicos, éticos, dentre outros.

Apesar dos esforços de Ávila, entende-se que tal classificação vai além do necessário para compreensão da argumentação, bem como despreza a compreensão sistêmica do direito, este assentado como um conjunto de elementos. Com efeito, propõe-se uma outra classificação.

Ter-se-iam os argumentos imanentes, quais sejam aqueles que individualizam o enunciado da norma que decida, focando na sintaxe ou semântica dos usos dos termos. Por sintaxe teria a análise da norma que decide, assenta Tarek Moysés Moussallem (2006, p. 141) que:

Sintaticamente pode ser analisada (a) como correta composição frásica de acordo com as regras do idioma (para evitar o que HUSSERL e LOURIVAL VILANOVA chamavam de *sem-sentido*) e (b) como relação de subordinação, derivação e coordenação entre normas jurídicas, na qual uma norma (chamada norma fundante) fornece os critérios para a validade de outra norma (norma fundada). Esses critérios podem ser aqueles de ‘legalidade ou ‘dedutibilidade’, conforme já expostos

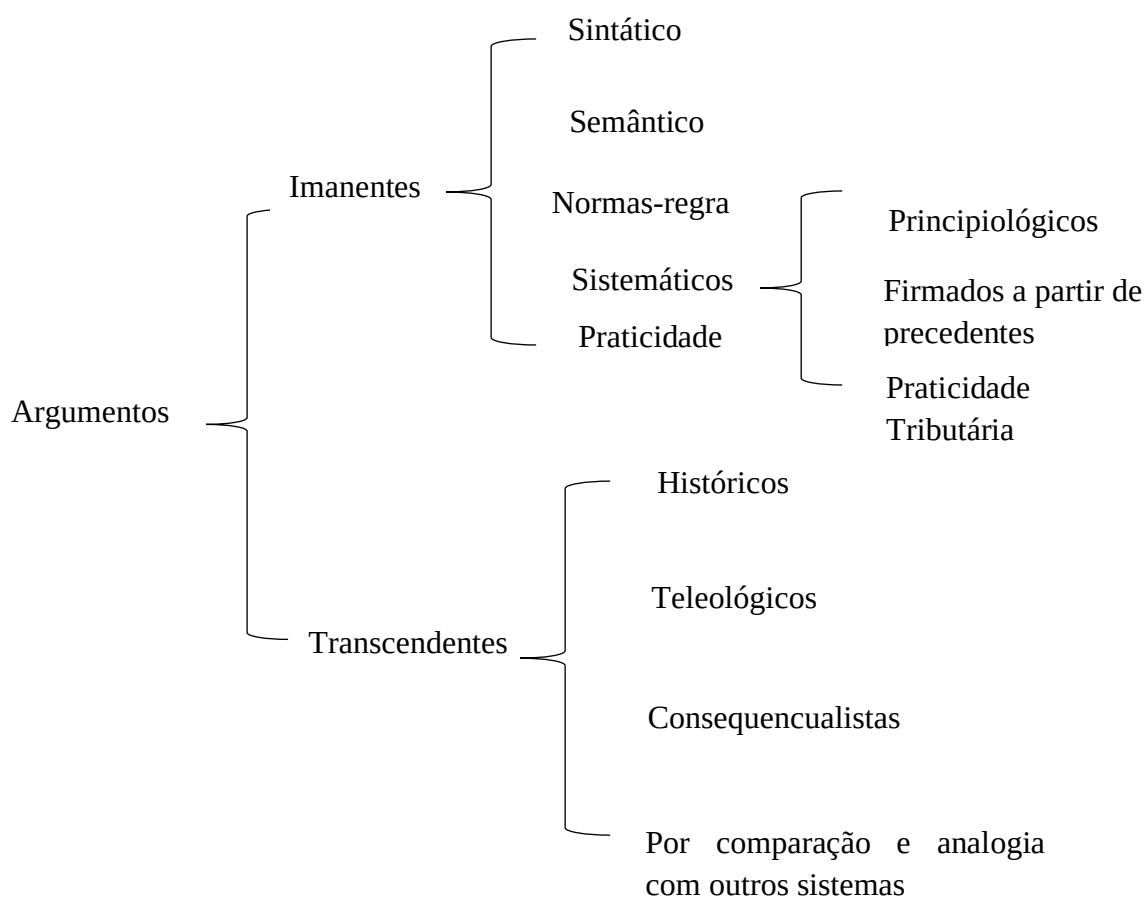
A semântica, por sua vez, corresponde à análise do conteúdo e significado dos enunciados frásicos, ou seja, cuidando-se do sentido em que o termo é empregado.

Ademais, também inserido na classe dos argumentos imanentes estaria a interpretação sistêmica, realizada no plano S4, uma vez que o sistema de direito deve ser coeso, de modo a observar uma lógica comum à todas os subsistemas, seja de direito tributário, penal, administrativo, etc, ou mesmo na particularidade de cada um desses subsistemas. Nesta classe de argumentos, inclusive, seriam inseridos argumentos de ordem principiológica, bem como que se fundamentam em precedentes. Ainda como imanente haveriam, também argumentos firmados na praticidade tributária, esta compreendida como

um conjunto de técnicas que visam aplicação mais ágil, econômica e igualitária das normas tributárias.

Haveria, por outro lado, os argumentos transcendentais, os quais explorariam fundamentos não presentes no sistema de direito seja, por exemplo, a partir da historicidade, ou analisando consequências possíveis em ordem econômica e política, por exemplo, que se denominam de consequencialistas, além de também haverem argumentos que se firmam na teleologia⁷ e na comparação com outros sistemas jurídicos.

Com efeito, ter-se-ia, pois, a seguinte representação dos argumentos:



⁷ Premissa que se fundamenta na vontade pressuposta do legislador

Os argumentos, entretanto, para suportarem tal classificação, devem estar justificados, notadamente assentados na forma de enunciados em linguagem admitida pelo direito.

Um dos axiomas que sustenta o direito, ou seja, uma das premissas que devem ser consideradas como válidas, sem necessidade de demonstração, e é essencial a compreensão sistemática do direito consiste em sua *hierarquia*.

Por hierarquia, tem-se que as normas jurídicas são escalonadas, havendo algumas em posição superior à outras, as últimas devendo submeter-se aos fundamentos das mais elevadas, face um conflito que possa surgir. Ademais, a construção hierárquica das normas pelo intérprete deve levar em conta seu veículo introdutor. Ou seja, as normas construídas a partir da Constituição Federal seriam superiores àquelas veiculadas por meio de lei complementar, por sua vez em situação mais elevada que as veiculadas em leis ordinárias⁸ e assim sucessivamente.

O axioma da hierarquia, seguir-se-ia até atingir a norma fundamental, consorte assentada por Hans Kelsen, como pressuposto máximo da validade e da coerência do sistema, a qual não precisaria ser comprovada, mas compreendida como fundamento sob qual todas as demais devam guardar coerência.

Assim, a argumentação imanente, na medida em que se sustenta no próprio sistema de direito, deve prevalecer em detrimento da argumentação transcendente que, diferentemente da primeira, se sustenta em bases outras que não aquelas previstas no próprio sistema.

Não obstante a prevalência dos argumentos imanentes, isto não implica que os transcendentos não possam ser utilizados pelo direito. Na escala de valoração, dada pelo intérprete, todavia, estes devem ser secundários, de sorte a deverem prevalecer os argumentos ditos imanentes em detrimento dos transcendentos, pois na argumentação imanente ao próprio direito é que se cotejaria a coerência lógica do sistema.

⁸ A lei complementar reveste-se de natureza *ontológico-formal*, pois dispõe sobre matéria expressa ou implicitamente indicada na Constituição Federal, bem como quórum especial previsto no artigo 69 da Constituição Federal, que prescreve a maioria absoluta das Casas Legislativas. Em alguns casos a lei complementar subordina a lei ordinária, enquanto noutros não há que se falar em supremacia nos níveis do ordenamento, pois tanto as leis complementares como as ordinárias extratam seu conteúdo diretamente do texto constitucional. Neste sentido, há hierarquia sintática, de cunho lógico, bem como há hierarquia semântica, bipartida em hierarquia formal e hierarquia material, ressaltando que a subordinação hierárquica é uma construção do sistema positivo, não sendo a regulação da conduta, em si mesma, que pede a formação escalonada das normas jurídicas, mas decisão decorrente do ato de vontade de cunho político.

5 OS ARGUMENTOS CONSEQUENCIALISTAS DE ORDEM ECONÔMICA NO DIREITO TRIBUTÁRIO

O direito, como observa Paulo de Barros Carvalho, “é uno, tecido por normas que falam do comportamento social, nos mais diferentes setores de atividade e distribuídas em vários escalões hierárquicos” (2016, p. 44). Neste sentido, quando se delimita o direito tributário tem-se como sendo “o ramo didaticamente autônomo do direito, integrado pelo conjunto das proposições jurídico-normativas que correspondem, direta ou indiretamente, à instituição, arrecadação e fiscalização dos tributos”. (CARVALHO, 2016, p. 43)

Tomando, pois o direito tributário como sistema de análise, tem-se como argumentos consequencialistas aqueles cujo núcleo de significação assista aos resultados da decisão, ou seja, atem-se à análise de possíveis decorrências das decisões como estratégia retórica.

Ocorre que de uma determinada decisão, podem advir diversas consequências como, por exemplo, as de implicação lógica ou as de implicação fática.

Sobre as consequências fáticas, bem destaca Tathiane dos Santos Piscitelli (2011, p. 54):

as consequências fáticas de um dado julgamento são, na verdade, os resultados causais provenientes da solução jurídica. Trata-se de decorrências factuais direta ou indiretamente implicadas pela decisão. Como resultados fáticos e, portanto, imprevisíveis, não podem, de forma racional, figurarem como razões para a decisão.

Com efeito, tratam-se as consequências fáticas, as expectativas de comportamentos que se espera das decisões, de modo a influenciar no comportamento das pessoas.

Há diversas consequências possíveis das decisões. A modulação dos efeitos no controle de constitucionalidade, por exemplo, seja para determinar a retroatividade, ou não, dos efeitos da norma individual e concreta posta por meio da decisão, notadamente, evidencia esta espécie de argumentos. Tem-se, por exemplo, quando em razão de possível aumento massivo de demandas ou de impactos econômicos advindos da decisão, o Judiciário modula os efeitos para que a norma, mesmo declarada inconstitucional, não seja hábil a regular situações passadas.

Argumentos consequencialistas, contudo, muitas vezes não podem ser comprovados, pois são tomados com base em expectativas de um terceiro, notadamente da sociedade em razão da tomada da decisão judicial. Para tomá-los, a autoridade julgadora, seja no processo, seja no procedimento administrativo, se utiliza de valores intrassubjetivos que entenda também serem caros a sociedade, que muitas sequer podem ser comprovados ou possam ser conflitantes com os valores e juízos que as partes da contenda apresentem.

Ademais, neste afã, muitas vezes foge-se à própria lógica jurídica, para que a decisão sirva às próprias justificativas que o julgador entenda por caras, ainda que para tanto as explanações repousem em elementos de outros sistemas de referência como econômico, histórico, sociológico, etc.

Com efeito, passa-se, então, à tomada de decisão com base em elementos outros que fogem ao sistema de direito positivo, motivo pelo qual classifica-se tais argumentos na classe dos argumentos transcendentais.

Ao decidir, portanto, com base em possíveis consequências, o julgador passa a ponderar questões outras como efeitos econômicos, éticos, sociais, etc., o que, todavia, é assentado em linguagem distinta àquela do sistema de direito positivo, em que a norma jurídica se verifica como elemento prescricional de condutas.

Com isso não se quer dizer que, em outros sistemas não haja normas, mesmo porque elas podem sim ser existentes, tanto que caracterizam e definem o próprio sistema. O que se assenta, todavia, é que no sistema de direito positivo, haja normas jurídicas, as quais tomam o fato jurídico para atribuir-lhes consequências também jurídicas, com isso prescrevendo condutas.

A conversação entre o direito e a economia, contudo, não pode ser desprezada, como bem observa Paulo de Barros Carvalho (2007, p. 455):

Ora, se o Direito (tomado aqui como Ciência) e a Economia, são dois sistemas cognoscentes distintos, entre eles somente poderá haver uma tradução aproximada, com a presença de termos e expressões intraduzíveis que determinam frequentes descompassos. Podem, contudo, manter uma conversação ampla, que envolva também o saber a respeito de outros segmentos do tecido social, como a Ciência Política, a Sociologia (em sentido estrito), as Ciências Contábeis, a Psicologia Social, a História etc.

Ao direito assiste o papel de regular condutas intersubjetivas, uma vez que esta é a linguagem própria deste sistema. A economia, por exemplo, como assenta, Gregory N. Mankiw (2008, p.4), assenta seus esforços em compreender a atividade econômica, ou seja, de como o homem racionaliza o uso dos recursos escassos. Sua linguagem, portanto, não é a de

prescrever condutas, mas de compreender o processo de tomada de decisões do ser humano considerando a escassez dos recursos disponíveis. De modo que, ainda que possa entre eles haver aproximação, por ambos serem sistemas linguísticos que tomam a sociedade por objeto, estes não de ser compreendidos de forma diferente, face as suas próprias regras.

Com efeito, a economia e o direito tratam-se sistemas distintos, cada um dos quais atento a objetivos e premissas próprias. O direito, “não é um sistema nomológico-dedutivo, em que seus enunciados derivem implicacionalmente de outros enunciados, um sistema fechado, mas sim um sistema aberto aos fatos, os fatos nele ingressam através de normas”, como bem observa Lourival Vilanova (2000, p.55).

Com isto somente importam ao direito os fatos juridicializados, que passam a adotar a linguagem desse sistema. Sendo que, somente passam a ingressar se construídos em linguagem normativa, em conformidade com as normas de competência que delimitam esse sistema, e que, como observa Tácio Lacerda Gama (2020, p. 124), qualificam o sujeito competente(s), estabelecem a forma de enunciação (p), as respectivas condições de espaço (e) e de tempo (t), bem como a matéria sobre a qual poderá versar a norma jurídica.

Isto não quer dizer, contudo, que o direito ignora os dados sociais. Considerando a premissa de inesgotabilidade e intertextualidade, axiomas da interpretação, é possível assimilar os dados sociais e contextuais primariamente não jurídicos, apresentados quando da aplicação do direito como elementos de condição para construção da norma jurídica. Com isso, somente ingressarão no sistema de direito positivo as normas que obedeçam às regras de competência deste sistema, por sua vez assentadas em normas de competência, considerando-se, pois, o direito como sistema que se autorregule.

Em outros termos: dizer que o sistema é autopoietico não significa que seja hermeticamente fechado, em que nada entra ou sai. Seu fechamento é operacional: uma alteração econômica ou social não causa automaticamente alterações no direito, por si só. Pela abertura semântica (cognitiva) e pragmática, que causa uma irritação (LUHMAN, 2016, *passim*) no sistema, que o provoca e movimenta suas estruturas por meio do procedimento propriamente previsto, há acoplamento estrutural entre os sistemas. O positivismo não é pejorativo, ou seja, há mecanismos de abertura para mudança em sistemas autopoieticos: são fechados operacionalmente, mas permitem a mudança no direito, ou seja, mudança de sentido sem alteração no plano sintático das normas jurídicas.

Adverte-se que a dinâmica dos conceitos normativos, construída com base na imobilidade do suporte material em que se apoia o significado, não se confunde com consequencialismo. O saber científico tem pressupostos em campos demarcados e uniformes

e, no campo jurídico, toda construção considera o senso comum, o núcleo de valores jurídicos fundamentais, como, por exemplo, a mesma ideia de legalidade, segurança jurídica, etc., pois vivemos na mesma cultura e tempo histórico. O direito é impregnado de valores, necessariamente.

Tomar, portanto, argumentos econômicos para decidir questões de direito tributário fere a lógica do sistema de direito positivo, pois passa-se a inserir outros elementos nesse sistema, sem que tenham sido recepcionados por este. O fato, para ingressar no ordenamento jurídico, será submetido a cortes seletores de suas propriedades, que lhe garantirão aptidão de pertencer ao conjunto dos fatos juridicamente relevantes. Trata-se de exigência do sistema autopoietico, que lhe confere certeza e segurança jurídica. Estes valores são imprescindíveis para a caracterização dos fatos sociais em eventos com relação ao sistema do direito.

Com efeito, argumentos que sejam fundamentados em razões econômicas, por serem de classe transcendental não devem prevalecer diante da lógica das classes propostas. Ainda que possam ser utilizados pelo julgador, por não serem elementos do sistema de direito, estes não devem prevalecer diante de argumentos imanentes, respaldados na própria linguagem do sistema de direito positivo, sobretudo no que concerne às decisões tomadas pelo direito tributário.

Exceção, contudo, se dá aos argumentos consequentialistas de cunho lógico, por imprimirem e evidenciarem a lógica do sistema de direito positivo, são sistemáticos e imanentes.

Entretanto, os argumentos consequentialistas econômicos, por serem transcendentais, não devem prevalecer caso em confronto com os argumentos imanentes no âmbito do direito tributário. Ademais, acaso utilizados, somente devam servir como razões retóricas de segundo plano, que possam vir a robustecer os argumentos imanentes, mas não serem tomadas em detrimento destes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma norma que decida um conflito apresentado ao Poder Judiciário ou num processo administrativo, deve pautar-se em argumentos, assim como as pretensões contrapostas das partes que componham a lide.

Os argumentos correspondem às fundamentações, motivos que elencaram a decisão da norma e cumprem função retórica, de convencer a o intérprete face aquilo que defendem e, no âmbito do sistema de direito positivo devem ser justificadas, para que possam ser inseridas dentro da linguagem do direito positivo.

A classificação, consorte corresponda à reunião de elementos de um conjunto em classe, é tarefa possível, uma vez que haja argumentos que se encontrem inseridos no próprio sistema de direito e que podem ser analisados isoladamente ou face todo o ordenamento de direito positivo, elencado à ordem de sistema normativo.

Os argumentos imanentes, são aqueles que se estabelecem dentro da lógica interna do próprio sistema de direito e devem prevalecer face os argumentos ditos transcendentais, que repousam seus fundamentos em outros sistemas, que não o de direito positivo, de modo que haveria, pois, de ser considerada uma hierarquia dentre eles, na medida em que os argumentos imanentes devam prevalecer face conflito com os argumentos transcendentais, que podem ser utilizados, mas que assumem condição secundária face os demais.

Os argumentos consequencialistas são aqueles que tomam por fundamento os efeitos que sua decisão possa resultar. Dentre estes situar-se-iam os argumentos econômicos, sendo, portanto, aqueles que servem ao fundamento de decisões tomadas com vistas às consequências econômicas.

Estes argumentos, portanto, são espécies que podem ser inseridos dentro da classe dos argumentos transcendentais, posto que repousam em ponderações advindas do sistema da economia, que apresenta linguagem e objetivos distintos em relação aos sistemas de direito, seja positivo, seja científico.

A argumentação consequencialista de ordem econômica, portanto, não haveria de prevalecer diante de conflitos com argumentos imanentes e deve ser vista com cautela, sobretudo no direito tributário, onde não é incomum encontrar decisões que se respaldem nos efeitos econômicos, posto que inserem no sistema de direito algo que não fora por ele próprio apreendido e subvertem, portanto, sua lógica. Caso utilizados, os argumentos consequencialistas de ordem econômica devem ser tomados em segundo plano somente servindo como fundamento secundário, portanto, dado que os argumentos imanentes e, portanto, intrassistêmicos, devem prevalecer na tomada de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 19, março, 2001.

BARRETO, Paulo Ayres. Ordenamento e Sistema Jurídicos. In: **O Constructivismo Lógico-Semântico**. vol.1. São Paulo: Noeses, 2014.

BEZERRA NETO, Bianor A. **O que define um julgamento e quais são os limites do juiz?** São Paulo: Noeses, 2018.

BRITTO, Lucas Galvão de. Sobre o uso de definições e classificações na construção do conhecimento e na prescrição de condutas. In: CARVALHO, Paulo de Barros; BRITTO, Lucas Galvão de (Org.). **Lógica e direito**. vol. 1, São Paulo: Noeses, 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. O absurdo da interpretação econômica do “fato gerador”: Direito e sua autonomia – o paradoxo da interdisciplinariedade. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo** v. 102 p. 441 - 456 jan./dez. 2007.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GAMA, Tácio Lacerda. **Competência Tributária**. 3ª ed. São Paulo: Noeses, 2020.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução do original “Das Recht der Gesellschaft”, por Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MANKIW, Gregory N. **Introdução à Economia**. Trad. Alan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MORTARI, Cezar. **Introdução à lógica**. São Paulo: UNESP, 2001.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Fontes do Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 2006.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Revogação em matéria tributária**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

PERELMAN, Chaim. **Justice, Law, and Argument – Essays in Moral and Legal Reasoning**. Trad. Vários. Netherlands: D. Reidel Publishing Company, 1980, trad. livre.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Argumentando pelas consequências no direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2011.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **O problema fundamental do conhecimento**. Porto Alegre: Globo, 1937.

ROBLES, Gregorio. **As regras do direito e as regras dos jogos: ensaio sobre a teoria analítica do direito**. Tradução de Pollyana Mayer. São Paulo: Noeses, 2011.

ROBLES, Gregorio. **O direito como texto: quatro estudos da teoria comunicacional do direito**. Barueri: Manole, 2005.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A Prova no Direito Tributário**. 4ª ed. São Paulo: Noeses, 2016.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

WITTGENSTEIN, Ludwing. Conferência sobre ética. In: DALL'AGNOL, Darlei. **Ética e Linguagem**: uma introdução ao Tractus de WITTGENSTEIN. São Leopoldo: Unissinos, 2005.

WRIGHT, Georg H. von. **Norm and action**. Londres: Routledge, 1963.

O INSTITUTO DA COOPERAÇÃO JUDICIAL TRAZIDO PELO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL APLICADO AO PROCESSO ESTRUTURAL: UMA POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA?¹

Luiz Alberto Pereira Ribeiro²

Vitória Valentini Marques³

Resumo: O presente artigo tem como escopo compreender os processos estruturais e relacioná-lo ao uso de técnicas de cooperação implementados pelo Código de Processo Civil de 2015. O novo paradigma da constitucionalização e redemocratização trazido pela Constituição Federal de 1988 juntamente com o olhar cooperativo implementado pelo Código de Processo Civil de 2015, implicou a valoração de segurança jurídica, cooperação e colaboração processual e maior possibilidade de representação nos processos estruturais. Devido à complexidade dos processos estruturais essa nova visão do Código de Processo Civil de 2015 possibilitou a utilização de técnicas que aproximassem o julgador dos litigantes, como forma de produzir decisões fundamentadas efetivando o acesso à justiça. Em decorrência dessa nova visão processual, os processos estruturais têm sofrido a inserção dos novos paradigmas do processo civil com fito em garantir maior efetividade às decisões proferidas, e proporcionando, assim, acesso à justiça de forma colaborativa e cooperativa aos jurisdicionados. Adota-se a pesquisa qualitativa, por meio do método de abordagem dedutivo, mediante análise de doutrina, jurisprudências, como também de dispositivos normativos relativos à cooperação judicial e aos processos estruturais. Ao final, demonstra-se, portanto, que a cooperação judiciária, a qual sofrera mudanças significativas com o Novo Código de Processo Civil, juntamente com a visão trazida pela redemocratização e, novos paradigmas do processo civil, pode ser aplicada aos processos estruturais sendo vista como um mecanismo hábil para enfrentamento dos desafios e para a efetivação do acesso à justiça, não obstante a essência dos processos estruturais, sempre com foco em analisar a complexidade e encontrar uma solução ao caso em discussão.

Palavras-chave: Processos Estruturais. Cooperação Judicial. Novo Código de Processo Civil. Acesso à justiça.

¹ Recebido em 04/09/2024 e aceito em 11/10/2024.

² Doutor pela PUC/PR. Professor adjunto da Universidade Estadual de Londrina. Professor titular da PUC/PR. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Estadual de Londrina. Advogado.

³ Mestranda em Direito Negocial na UEL (2023). Advogada OAB/PR 117.463. Professora de Processo Civil na FACNOPAR. Graduada em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná- Londrina (PUC-PR) 2022. Atualmente é advogada no escritório Viotto e Pereira Advogados Associados - Londrina/PR. Autora de diversos artigos e capítulos de livros. Foi editora de artigos da Revista Criminalis 2021-2022. Foi associada a Associação Brasileira de Estudantes de Processo (ABEDP) 2021-2022. Foi bolsista pela PUC-PR, no programa PIBIC 2021/2022, com o tema: A APLICAÇÃO DO SISTEMA DE PRECEDENTES NO ÂMBITO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE. Foi integrante do Grupo de Pesquisa em Processo Civil -O Sistema de Precedentes no CPC/2015 (2020/2021), do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC. Foi integrante do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Campus Londrina (2018 - 2021). Foi bolsista pela PUC-PR, no programa PIBIC 2020/2021, com o tema: REPUBLICANISMO, JUSTIÇA, E BIOÉTICA NA TEORIA POLÍTICA DE PHILIP PETTIT. Foi bolsista pela PUC-PR, no programa PIBIC 2019/2020, com o tema: JUSTIÇA REPUBLICANA E BIOÉTICA NA TEORIA POLÍTICA DE PHILIP PETTIT. Interesse nas áreas de processo civil, processos coletivos/estruturais, direito civil, direito médico e da saúde e filosofia do direito.

Abstract: The aim of this article is to understand the use of cooperation techniques in structural processes, which will go through the concepts and relate structural processes to the institute of judicial cooperation in the 2015 Code of Civil Procedure, with a view to analyzing the application of the institute in structural processes after re-democratization. Qualitative research is adopted, using a deductive approach, by analyzing doctrine and case law, as well as normative provisions relating to judicial cooperation and structural processes. In the end, it is shown that judicial cooperation, which underwent significant changes with the New Code of Civil Procedure, can be applied to structural processes and is understood as a skillful mechanism for tackling challenges and making access to justice effective.

Key-words: Structural process. Judicial cooperation. New Brazilian CPC. Access to justice.

INTRODUÇÃO

Com o constitucionalismo social, exigiu-se do Estado a busca pela efetividade dos direitos fundamentais sociais. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil passou por uma mudança social, política e processual conhecida como redemocratização. Essa, por sua vez, disseminou sua ideologia por diversos setores da sociedade.

O presente artigo, analisa que a partir da redemocratização social o Novo Código de Processo Civil de 2015 teve implementado à suas diretrizes institutos processuais que permitem a participação social, cooperação judicial e a coletivização de direitos.

Nesse cenário, os processos estruturais, portanto, são vistos a partir da ótica de litígios coletivos os quais envolvem problemas que deverão ser reestruturados envolvendo certa coletividade. A classificação de litígios coletivos embasa o conceito de processos estruturais, os quais podem ser entendidos, de forma sintética, como demandas judiciais nas quais busca-se a reestruturação de uma instituição, seja ela pública ou privada, cujo comportamento advém de um litígio coletivo.

Dentro da nova roupagem do novo Código de Processo Civil vemos a implementação do instituto da cooperação judicial que proporciona diálogo, participação e cooperação entre as partes do processo.

Assim, no presente artigo, com a análise de processos estruturais, bem como do instituto da cooperação judicial, pode-se concluir que a aplicação do instituto dentro dos processos estruturais proporciona efetivação do acesso à justiça respeitando os princípios constitucionais alicerçados dentro do processo civil.

Para que fosse possível desenvolver a presente pesquisa, o estudo debruçou-se, por meio de metodologia dedutiva, sobre artigos, bibliografias e legislação, confirmando a hipótese de que a cooperação judicial é uma técnica possível e efetiva aplicada dentro dos processos estruturais para a efetivação do acesso à justiça.

I ABORDAGEM CONCEITUAL SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS

Os litígios tradicionais apresentam um modelo bipolar, os quais estão estruturados em uma visão de disputa entre dois polos opostos⁴. Essa visão bipolar, contudo, vem sendo colocado à margem desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e do advento do Novo Código de Processo Civil de 2015. A lógica bipolar do processo civil, por diversas vezes, não apresenta aptidão adequada para ser aplicado a litígios complexos, nota-se, portanto, que a noção bipolar do processo se mostra inapta para tratar sobre processos estruturais.

Para que se faça possível compreender o porquê dessa mudança de paradigma na visão da bipolaridade processual, necessário se faz analisar e conceituar os processos estruturais.

Os processos estruturais tiveram como marco histórico a luta pelos *civil rights* exarado no caso Brown II (Brown v. Board of Education of Topeka)⁵. O *leading case* apresentado teve decisão proferida a qual permitiu que crianças negras fossem matriculadas em escolas públicas estadunidenses que antes eram destinadas exclusivamente às pessoas brancas. Para chegar ao resultado esperado, foi realizada uma ação coletiva ajuizada contra o município de Topeka, nos Estados Unidos, no qual treze pais reclamavam contra a política segregacionista dos Estados Unidos. No caso Brown II foi reconhecida a inconstitucionalidade do sistema dual de ensino que havia nos Estados Unidos em razão da cor de pele dos alunos. A segregação nas escolas era organizada com base no princípio “*separate but equal*”⁶.

⁴ CHAYES, Abram, *The role of the judge in public law litigation*. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1282.

⁵ UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES CATALOG. *Case File for Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.* Disponível em: <<https://catalog.archives.gov/id/561058>>. Acesso em: 17 jul. 2024.

⁶ FISS, Owen. To Make The Constitution a Living Truth: Four Lectures on the Structural Injunction. In: *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2022.

O Caso Brown devido à sua complexidade e repercussão de seus efeitos, acendeu um alerta quanto a ótica processual vista no momento, evidenciando que os instrumentos processuais estavam arraigados pela visão bipolar do processo, e que esses instrumentos não seriam capazes de resolver um litígio tão complexo e tão plural quanto o caso necessitava. Afinal, considerando que o Caso Brown foi um dos casos mais emblemáticos enfrentados pela Suprema Corte Estadunidense, a efetivação da decisão proferida ocasionou profundas mudanças sociais⁷.

Foi a partir dessa constatação de insuficiência dos institutos processuais já existentes, que Owen Fiss implementou a ideia de “*structural injunctions*” em 1979. Por meio desse novo pensamento trazido por Owen Fiss e pela ruptura realizada pela Constituição de 1988, a qual adquire a nova roupagem com foco na efetivação de direitos fundamentais, uma nova mentalidade sobre processo civil foi demandada.

Para tanto, Fredie Didier e Hermes Zaneti Junior, em sua obra “Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo” iniciam a conceituação de processo coletivo sendo:

O processo é coletivo se a relação jurídica *litigiosa* (a que é objeto do processo) é coletiva. Uma relação jurídica é coletiva se em um de seus termos, como sujeito ativo ou passivo, encontra-se um *grupo* (comunidade, categoria, classe etc.; designa-se qualquer um deles pelo gênero *grupo*) e, se no outro termo, a relação jurídica litigiosa envolver direito (situação jurídica ativa) ou dever ou estado de sujeição (situações jurídicas passivas) de um determinado grupo. Assim, presentes o grupo e a situação jurídica coletiva, está-se diante de um processo coletivo⁸.

Como dito anteriormente, essa nova sorte de direitos mostra a necessidade de se pensar um novo processo civil.

Edilson Vitorelli pontua que processo estrutural, para seguir a lógica do Novo Código de Processo Civil, os litígios coletivos devem ser verificados a partir dos indicadores da complexidade e da conflituosidade. Para o autor, o processo estrutural:

é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta

⁷ PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education. *Revista Ideas & Derecho*, Buenos Aires, v. 9, n. 1, p. 1-73, 2013. Disponível em: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/551020/Puga%2C%20Mariela%20G.%20La%20litis%20estructural%20en%20el%20caso%20Brown%20v.%20Board%20of%20Education.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador. JusPodivm, 2017, p. 31.

ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural⁹.

Ao tratar da complexidade de conflituosidade, Edilson Vitorelli traz que a complexidade pode ser medida através da dificuldade de delimitação da melhor solução para o litígio, em outras palavras, o autor observa o nível de dificuldade de se conseguir efetivar aquela tutela jurisdicional em determinado litígio. Já a conflituosidade é calcada no grau de dissenso entre os integrantes do grupo, pois, nem sempre em um processo estrutural, todas as pessoas de determinado grupo serão afetados e desejam a tutela jurisdicional efetivada da mesma forma¹⁰.

No intuito de conceituar e classificar os processos estruturais, Edilson Vitorelli, juntamente com os conceitos de complexidade e conflituosidade, adiciona ao ensinamento que os processos estruturais, para serem compreendidos, precisamos ter consciência do conceito de litígio.

O autor acima citado, nos ensina sobre o conceito de litígios coletivos, dividindo-os em três categorias, os litígios coletivos globais, litígios coletivos irradiados e litígio coletivo local¹¹.

Para o autor litígio coletivo é:

o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais. O litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesada enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo.

Diante dessa perspectiva, os processos estruturais, por versarem sobre uma reestruturação de um problema na sociedade que atinge grupos e coletividades. Todavia, por mais que os processos estruturais atinjam a coletividade como um todo, em diversas situações específicas a sociedade sofre os reflexos de forma diferente entre os integrantes de determinado grupo.

⁹ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, [s. l], v. 7, p. 154, 2018.

¹⁰ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2024.

¹¹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, v.284. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

Os litígios globais são vistos em grupos onde se mostra “difícil identificar com precisão quem são os membros do grupo e, mesmo que não seja, essa identificação é, em regra, pouco relevante, já que seu interesse individual em jogo é reduzido”¹². Edilson Vitorelli pontua que essa modalidade de litígio afeta a sociedade de modo geral, mas que repercute de forma mínima aos indivíduos que compõem essa sociedade.

O segundo conceito trazido por Edilson Vitorelli, é sobre litígio coletivo local, o qual é compreendido que:

embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas. Essas pessoas, todavia, compartilham algum tipo de laço de solidariedade social (sociedade como solidariedade), que as faz pertencentes a uma comunidade que se diferencia dos demais segmentos sociais¹³.

Por fim, os litígios coletivos irradiados, em síntese:

representa a situação em que as lesões são relevantes para a sociedade envolvida, mas ela atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade. A sociedade que titulariza esses direitos é fluida, mutável e de difícil delimitação, motivo pela qual se identifica com a sociedade como criação¹⁴.

Portanto, os litígios coletivos podem ser compreendidos por aqueles que existem em uma relação jurídica em que se titulariza uma sociedade, não vemos, pois, indivíduos isolados. Por meio da visão de processo estrutural, conceito de litígios coletivos e com a mudança de paradigma do Novo Código de Processo Civil, pode-se observar uma ruptura com a ótica dual do processo civil, trazendo ao processo uma visão mais democrática e coletiva.

Assim, nessa direção de pensamento, pode-se concluir que o processo estrutural, para o direito brasileiro, é aquele que busca implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, instituição ou organização, com fito de resguardar, garantir e efetivar um direito fundamental, prestando a efetiva tutela jurisdicional. Frisa-se que os processos estruturais são vistos tanto na esfera pública, quanto na esfera privada.

¹² Ibid, p. 335.

¹³ Ibid, p. 335.

¹⁴ Ibid, p. 335.

Evidentemente, portanto, que os processos estruturais buscam uma transição entre estados de coisas, busca uma alteração, uma reestruturação de uma realidade violadora de direitos.

Todavia, os processos estruturais externam problemas para a efetivação dos direitos como “a) a definição do objeto do processo; b) a estabilização do julgamento; e c) o desempenho concomitante de atividades de cognição e de execução”¹⁵.

O modelo processual bipolar, após o processo de redemocratização passou por modificações que permitiram alterar a ótica processual, atribuiu-se novos paradigmas ao processo civil brasileiro. Com essa nova visão, o modelo processual passa a ter um caráter mais flexível para a implementação de decisões estruturais, o que possibilita aos grupos jurisdicionados resultados efetivos para litígios complexos que antigamente não tinham uma efetivação da tutela jurisdicional.

A partir dessa mudança de visão paradigmática, os processos estruturais passaram a adentrar o campo de discussão não somente na esfera acadêmica, mas também na esfera prática. Por tratar de casos em que são envolvidos grupos sociais, comunidades e minorias¹⁶, as discussões sobre a efetivação do acesso à justiça vieram à tona.

O Novo Código de Processo Civil disciplina sobre alguns mecanismos processuais que possibilitam o desenvolver do processo proporcionando maior comunicação e interação não somente entre as partes, mas também, entre as partes, representantes, Estado e todos envolvidos naquele processo, e até mesmo, aqueles que sofrerão com o reflexo da decisão prolatada.

Um dos institutos do Novo Código de Processo Civil que permite maior aproximação entre as partes litigantes, e auxilia na efetivação e no alcance do acesso à justiça é o instituto da cooperação judicial (artigo 67 a 69, CPC), o qual tem fundamento a eficiência e a segurança jurídica, bem como a celeridade processual no julgamento das demandas. Para tanto, passa-se à análise do instituto de cooperação trazido pelo novo Código de Processo Civil.

¹⁵ SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. *Civil Procedure Review*. V.10, N, [s. l], v. 10, n. 1, p. 79, 2019. Disponível em: <https://cpr.emnuvens.com.br/revista/article/view/185/173>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁶ O sentido de ‘minorias’ neste texto deve ser compreendido pelo conceito de “pessoas marginalizadas, pessoas hipossuficientes em diferentes âmbitos, seja ele de gênero, político, étnico, religioso, etário, social ou econômico.

2 A COOPERAÇÃO JUDICIAL NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Cumpre, inicialmente, rememorar excertos do tópico anterior em que se evidenciou a mudança do paradigma processual civil, o qual se deslocou de uma ótica dual e passou a olhar o processo a partir de uma ótica coletiva. Frisa-se que essa mudança do Novo Código de Processo Civil se deu, em grande parte, pela nova concepção democrática e social trazida com a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como o processo de redemocratização.

De modo acessível, os processos estruturais têm como característica a concretização de direitos através de um processo que permite a reestruturação de determinado direito violado. Essa reestruturação somente é possível pelo caráter social, dialógico, flexível e democrático dos processos estruturais.

Dentro do Código de Processo Civil de 1973, antes mesmo da redemocratização, já havia indícios de cooperação judicial. Humberto Theodoro Junior pontua que:

A doutrina nacional, mesmo antes do NCPC, já reconhecia a presença do princípio da cooperação no devido processo legal assegurado por nossa Constituição, à base de um contraditório amplo e efetivo. Com efeito, “se o contraditório exige participação e, mais especificamente, uma soma de esforços para melhor solução da disputa judicial, o processo realiza-se mediante uma atividade de sujeitos em cooperação¹⁷.”

Não obstante a isso, com o Novo Código de Processo Civil o instituto da cooperação judicial foi explicitado nos artigos 6º, 10, 67, 68 e 69.¹⁸ Esse instituto tem como fundamento a eficiência, segurança jurídica e celeridade processual no trâmite das demandas.

¹⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. *Revista Brasileira de Direito Processual*, v. 79, p. 153. Belo Horizonte, jul./set. 2012; THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, v. I, nº 49, p. 82-83.

¹⁸ Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

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.

CAPÍTULO II

DA COOPERAÇÃO NACIONAL

Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores.

Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual.

O Novo Código de Processo Civil se baseou em diversos outros ordenamentos jurídicos em que a cooperação já se mostrava como uma realidade. A doutrina aponta a origem da cooperação, assim como pontua Humberto Dalla e Tatiana Alves¹⁹, no Direito Alemão. A ZPO alemã traz diversos dispositivos que evidenciam um modelo cooperativo. Nesse sentido, os autores pontuam que o Novo Código de Processo Civil, prevê normas específicas que incorporam no novo Códex a visão cooperativa processual, ressaltando as bases alemãs²⁰.

Com o novo paradigma do Código de Processo de 2015, é possível evidenciar o dever de consulta, dever do juiz derivado do princípio da cooperação, bem como a incrementação da “cláusula geral da cooperação, a partir da qual, de acordo com aquela concepção de Fredie Didier Jr., poderão ser extraídas situações jurídicas atípicas”²¹.

A visão de cooperação baseia-se em princípios como o da eficiência e da duração razoável do processo, além também do princípio da unicidade da jurisdição. A partir dessas bases principiológicas, pode-se observar que o princípio da cooperação judicial traz um olhar de auxílio e troca de informações, não somente entre as partes do processo, mas também existe a colaboração entre os juízes na condução e organização do processo.

A partir da busca pelas raízes que firmam a cooperação judicial no Novo Código de Processo Civil, Fredie Didier Jr, pontua que “o princípio da cooperação define o

Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como:

I - auxílio direto;

II - reunião ou apensamento de processos;

III - prestação de informações;

IV - atos concertados entre os juízes cooperantes.

§ 1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste Código.

§ 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para:

I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato;

II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos;

III - a efetivação de tutela provisória;

IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas;

V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial;

VI - a centralização de processos repetitivos;

VII - a execução de decisão jurisdicional.

§ 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário.

¹⁹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. A COOPERAÇÃO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: desafios concretos para sua implementação. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, [s. l], v. 15, 2015, p. 253.

²⁰ Ibid, p. 255.

²¹ Ibid, p. 255.

modo como o processo civil deve estruturar-se no direito brasileiro”²². Nesse sentido, a cooperação judicial pode ser compreendida como um instituto processual que busca conferir eficiência à prestação jurisdicional, adequando o processo, as partes e as relações ali havidas.

Atentando-se às normativas trazidas pelo NCPC, o artigo 69 do Código elenca, de modo exemplificativo, modos de como a cooperação jurisdicional poderá ser executada. Todavia, há diversas críticas na doutrina sobre as classificações dos modos/atos de cooperação trazidos.

Já o artigo 68, cláusula geral de cooperação judiciária, disciplina que o instituto pode ser utilizado para “prática de qualquer ato processual”. Vemos, portanto, que os artigos vigentes incentivam a utilização da cooperação, bem como do uso de técnicas colaborativas nos processos.

Pela nova ótica trazida pela redemocratização, a cooperação judiciária nos traz uma perspectiva de auxiliar no tramite processual, seja na relação entre as partes litigantes – aqui entenda-se partes, Estado e juiz –, seja com o intuito de promover celeridade processual dentro dos atos processuais de instrução, decisão e execução processual.

A partir dessa visão de auxílio, participação e interligação, Elias Neto e Pedro Machado pontuam que a cooperação no processo civil atinge o sentido de dever:

Dever esse que se estende a todos quantos venham a participar do processo, não só como partes tradicionais (autor, réu e terceiros interessados), como também o próprio julgador, os serventuários da justiça, os advogados das partes e terceiros não interessados mas que venham a ser instados a prestar auxílio à jurisdição, seja através de apoio técnico (peritos e órgãos públicos), seja prestando informações necessárias ao esclarecimento das questões controvertidas a serem submetidas à deliberação do judiciário. Isso porque, reafirme-se, na dicção da lei ninguém pode se eximir desse dever de cooperação (art. 378 do novo CPC)²³.

Em um Estado Democrático de Direito é possível observar senão a possibilidade de solução de conflitos tanto dentro de um sistema processual, com o efetivo acesso ao Poder Judiciário, bem como, a partir de soluções consensuais de conflitos, como os meios alternativos de solução de conflito.

A cooperação judicial chega com o panorama com foco no resultado útil do processo, com base no dever de participação promulgado pela Constituição Federal. A ótica

²² DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 21. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019, p. 156.

²³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de; MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO PROCESSO CIVIL. *Revista Thesis Juris*, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 163-191, 1 maio 2016. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/rtj.v5i1.293>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9071>. Acesso em: 10 jul. 2024, p. 176.

social trazida pela Constituição Federal de 1988 proporcionou maior acesso à justiça, seja o alcance ao Poder Judiciário de fato, seja na efetivação da sua tutela jurisdicional ou na possibilidade de resolução de conflitos de forma democrática e consensual.

Imperioso frisar, pois, que a cooperação judiciária decorre da participação democrática dos cidadãos. Juliana Ferreira nos ensina que:

No Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição da República de 1988, impera o princípio da liberdade somente limitada pela lei (princípio da reserva legal), o processo jurisdicional deve ser entendido como o espaço discursivo para a reconstrução dos fatos e aplicação da norma, na qual as partes apresentem em simétrica paridade, pela garantia do contraditório, seus argumentos, construindo o provimento final que será resultado lógico-racional do procedimento²⁴.

Através da visão trazida pela Constituição Federal atribuindo um novo paradigma ao Código de Processo Civil de 2015, a cooperação judicial surge, senão, “como uma forma de auxiliar a concretizar no processo civil essa solidariedade preconizada pela Constituição”²⁵.

A cooperação judicial agrega ao processo civil a fraternidade no Direito, proporcionando maior diálogo, troca de informações entre as partes, participação das partes no processo e interrelações que permitem um olhar mais social, coletivo e democrático ao processo.

Como dito anteriormente, os processos estruturais se contrapõem com a visão dual processo civil vista nos primórdios da estruturação do processo. Por meio da visão coletiva, da necessidade de reestruturação de situações para a efetivação do acesso à justiça, o instituto da cooperação pode ser compreendido como uma forma de garantir e auxiliar a concretização de direitos em uma ótica processual coletiva.

3 A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA COOPERAÇÃO JUDICIAL NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

²⁴ FERREIRA, Juliana Maria Matos. *Teoria do processo coletivo no modelo participativo*, Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2017, p. 125.

²⁵ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. A COOPERAÇÃO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: desafios concretos para sua implementação. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, [s. l], v. 15, 2015, p. 259.

A sociedade é rodeada por conflitos que podem ser definidos por meio processual, ou, por forma consensual. Os processos estruturais, como visto anteriormente, têm o objetivo de alterar o estado de coisas por meio de uma reestruturação decorrente da violação de direitos.

Dentro do Novo Código de Processo Civil, podemos observar que as técnicas processuais oferecidas pelo sistema de cooperação judiciária podem ser aplicadas de forma efetiva dentro de processos estruturais.

A roupagem trazida pelos processos estruturais nos proporciona uma visão mais democrática, coletiva, dialógica, participativa e representativa. A flexibilidade no procedimento para a resolução dos conflitos e efetivação dos direitos e, consequentemente, o efetivo acesso à justiça, pode ser observado tanto nos processos coletivos como no instituto da cooperação.

Portanto, inquestionável que ambos os temas de estudo do presente artigo, a cooperação judiciária e os processos estruturais, revelam afinidade e possibilidade de serem utilizados de forma conjunta para a efetivação e alcance da tutela jurisdicional.

Edilson Vitorelli pontua que os processos estruturais para que seja possível a efetivação e a garantia do direito ali discutido, necessita de uma condição dialógica por parte dos sujeitos envolvidos²⁶.

Para que possamos evoluir e adentrar efetivamente na relação processos estruturais e cooperação judicial como forma de efetivação de acesso à justiça, a conceituação sobre “acesso à justiça” se mostra indispensável para a formação de uma conjectura.

No Brasil o marco teórico do estudo do acesso à justiça é comumente relacionado ao Projeto Florença, o qual teve pesquisa conduzida por Mauro Cappelletti e Bryan Garth. No referido, ficaram conhecidas as três ondas renovatórias.

Mauro Cappelletti conceitua que “acesso à justiça” é:

Reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos²⁷.

²⁶ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. (org.). *Processos Estruturais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 409-451.

²⁷ CAPPELETTI, Mauro; GARHT, Bryan. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988, p. 8.

A primeira onda renovatória dizia respeito ao acesso à justiça e às pessoas hipossuficientes economicamente. A segunda enfrentou o problema da legitimidade e representação dos interesses difusos. A terceira, por fim, ficou conhecida como a ampliação do acesso à justiça, com um novo enfoque indo além da representação em juízo²⁸.

No Brasil, o acesso à justiça além de ser uma garantia constitucional é também um direito social previsto pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Com a redemocratização da Constituição Federal, o acesso à justiça passou a ser visto como centro de discussão quando relacionamos a sociedade e solução de conflitos existentes.

Com o avanço social, complexidade e a velocidade que a sociedade contemporânea vem se modificando, a reivindicação de direitos e a concretização desses passou a ser objeto de estudo e de luta social.

Em uma comunidade tão plural quanto a do Brasil, as discussões que permeiam a sociedade ultrapassam a esfera individual, fazendo uma ruptura, novamente, com a ótica dual do sistema processual. Essa visão dinâmica, democrática, global e coletiva alcança todos os pilares constitucionais.

Pelo fato de que os processos estruturais envolvem grupos de pessoas, o diálogo, participação e representação dos envolvidos no processo são extremamente necessários para que haja acesso à justiça de forma justa, igualitária e equânime a todos os envolvidos.

A cooperação judiciária, portanto, comporta-se como uma alternativa, um meio possível de promover diálogo entre as instituições, sejam elas judiciais ou não, por meio do processo²⁹.

Carolina Saraiva advoga que “os atos concertados entre os juízes cooperantes previstos no art. 69, §2º do CPC são também figura de diálogo que serve aos processos estruturais”³⁰. Para elucidar e aproximar a teoria da prática, Carolina Saraiva rememora o caso Brown II, pontuando que naquele caso uma situação similar aconteceu no momento em que, após fixarem as metas graduais para a dessegregação racial das escolas, a “Suprema Corte Americana determinou que os juízos locais fossem responsáveis pela

²⁸ FULLIN, Carmen Silvia. Acesso à Justiça: a construção de um problema em mutação. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; SILVA, Felipe Gonçalves (coord.). *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 229.

²⁹ LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. *Técnicas de cooperação judiciária aplicadas a processos estruturais*. 2019. 88 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/38673>. Acesso em: 07 jul. 2024, p. 66.

³⁰ SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. (org.). *Processos Estruturais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 330.

adaptação da decisão matriz à realidade da comunidade e pelo consequente acompanhamento dos resultados obtidos”.³¹

Essa visão de cooperação pode alavancar a eficiência e efetividade das decisões proferidas em processos estruturais, ao passo que possibilitam diálogo e fiscalização, melhor dizendo, proporcionam uma aproximação entre as partes envolvidas no processo e garantem que o direito reestruturado seja, de fato, efetivado e ressignificado.

Trazendo essa visão para o Brasil, a ADPF n° 347, “estabeleceu um prazo para que os juízos competentes realizassem audiências de custódia, de modo a auxiliar no diagnóstico do problema e na liberação de presos em situações irregulares”³².

Nesse aspecto, nota-se que o Novo Código de Processo Civil assume uma roupagem desafiadora de harmonizar o processo por meio da celeridade, efetividade, devido processo legal, representação e participação.

O processo cooperativo, portanto, é introduzido como uma forma de superação da visão dual do processo, tirando o foco único e exclusivo no papel do julgador, proporcionando às partes comunicação, interação e participação. Com a introdução desse instituto o processo passa a ser visto com um novo paradigma onde evidencia-se um maior envolvimento participativo das partes – juiz, Estado, e demais atores processuais –.

Elias Neto e Pedro Machado pontuam que:

A cooperação nesse sentido tem a importante função de tornar mais democráticos e legitimados estes instrumentos que passaram a pautar e regular comportamentos futuros sobre o direito, enquanto entendimento jurisprudencial consolidado sobre dada situação jurídica ou interpretação legal, com força suficiente para abreviar a duração do processo e a entrega da tutela jurisdicional (art. 9º, par. único, II; art. 311, II, art. 1.012, § 1º, V; novo CPC)³³.

A nova visão trazida com a redemocratização visa fortalecer o contraditório, ampla defesa e o devido processo legal. Dentro da ótica dos processos estruturais podemos observar que a aplicação de técnicas de cooperação judiciária auxilia na condução dialógica dos processos estruturais, na produção conjunta de provas, e na centralização de processos.

³¹ Ibid, p. 330.

³² Ibid, p. 330.

³³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de; MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO PROCESSO CIVIL. *Revista Thesis Juris*, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 163-191, 1 maio 2016. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/rtj.v5i1.293>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9071>. Acesso em: 10 jul. 2024, p. 188.

A condução dialógica³⁴ dos processos estruturais pode ser vista no intuito de privilegiar a participação social, ou seja, por meios de instrumentos de cooperação, a participação social pode ser efetiva. Assim, fala-se no conceito de *town meeting*. Esse é entendido como um método dialógico no qual o juiz, com uma postura ativa, fomenta o diálogo entre as partes envolvidas. Como os processos estruturais visam a alteração de um estado de coisas, a participação social é implementada devido a necessidade dessa alteração³⁵.

A produção conjunta de provas pode ser vista em processos em que haja “conexão probatória”, trazido como fundamento o artigo 69, IV e §2º, II e VI do CPC³⁶. a situação em que pode ser vista essa possibilidade de utilização de instrumento de cooperação é quando se fala em afinidade em de questões de fato comuns³⁷. Nesses casos, permite-se a produção de prova de forma conjunta, sendo esta aproveitada para os processos.

Thaís Paschoal, destaca que sequer seria necessária a reunião física dos processos, contanto que se respeitasse a ampla participação das partes dos processos na produção da prova³⁸.

Por fim a centralização dos processos, versa-se sobre a possibilidade de alterar a competência, inclusive para julgamento, por meio do instituto da cooperação judiciais³⁹ (artigo 69, II, e §2º, VI, do CPC). Como forma de elucidação da centralização dos processos, podemos observar um caso de falta de vagas em creches no Estado de São Paulo, onde a possibilidade de centralização de demandas é uma técnica que efetivará decisões semelhantes e garantirá a reestruturação do sistema de ensino de forma que todos possam usufruir de forma equivalente.

Conclui-se, portanto, que a cooperação judiciária proporciona ao processo civil, a partir da nova ótica trazida pela Constituição Federal, técnicas úteis e eficazes aos

³⁴ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. (org.). *Processos Estruturais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 430.

³⁵ Ibid. 430-433.

³⁶ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 21. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019, p. 133-134.

³⁷ LUNARDI, Thaís Amoroso Paschoal. *Coletivização da prova: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual*. Tese (Doutorado). Orientador: prof. dr. Eduardo Talamini – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2018, p. 163.

³⁸ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 57.

³⁹ LUNARDI, Thaís Amoroso Paschoal. *Coletivização da prova: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual*. Tese (Doutorado). Orientador: prof. dr. Eduardo Talamini – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2018, p. 174.

³⁹ FERREIRA, Gabriela Macedo. O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. *Civil Procedure Review*. v.10, nº 3: set.-dez. 2019, p. 39.

litígios e processos estruturais, onde por meio de sua aplicação o acesso à justiça será efetivado e resguardado.

Os atos de cooperação aplicados dentro de um processo estrutural proporcionarão às partes envolvidas no processo – Estado, juiz, e demais partes – uma interação, diálogo, reflexão, compartilhamento de informações e necessidades, participação e representação. E por meio da aplicação da técnica mais adequada a cada caso concreto, o acesso à justiça se torna realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o discorrido no presente artigo, pode-se observar que com a redemocratização social a visão processualista ultrapassou as barreiras de um processo dual, e alcançou um padrão de coletividades, alcançando grupos sociais.

Os direitos sociais resguardados pela Constituição Social hoje podem ser reivindicados de forma coletiva, por meio de processos estruturais. E por meio dessa reivindicação coletiva a reestruturação daquela instituição, e a reafirmação e garantia daquele direito violado poderá ser efetivada.

Contudo, podemos observar que a reestruturação não é tarefa fácil, e necessita de técnicas processuais efetivas para chegar ao seu objetivo. Portanto, por meio da análise do instituto da cooperação judicial, podemos constatar que este pode ser utilizado dentro dos processos estruturais como um mecanismo hábil de efetivação dos direitos, e consequentemente, reestruturação.

As técnicas de cooperação vistas no Novo Código de Processo Civil, como a condução dialógica dos processos estruturais, na produção conjunta de provas, e na centralização de processos, proporcionam celeridade processual, participação, diálogo e efetividade das tutelas.

Por fim, em um Estado Social Democrático de Direito onde os processos passam a ser vistos por meio de uma ótica coletiva, e o acesso à justiça passa, por diversas vezes, a ficar mais escasso e de difícil apreensão, técnicas de cooperação judicial são instrumentos hábeis para o alcance da justiça.

Assim, dentro de uma ótica processualista coletiva, onde demandas estruturais urgem por resultados e efetivação do acesso à justiça, técnicas de cooperação judiciária são alternativas eficientes para alcançar o objetivo proposto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro.** *Revista de Processo*, [S.l.], v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexos a partir do caso da ACP do carvão.** In: *O processo para solução de conflitos de interesse público*. GRINOVER, Ada Pelegrini. WATANABE, Kazuo, COSTA, Susana Henriques da. Editora Juspodivm, 2017. Salvador.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro.** *Revista de processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, ano 38, v. 225, versão eletrônica, p. 8; MEIRELES, Edílton; SALAZAR, Rodrigo Andres Jopia. **Decisões estruturantes e o acesso à justiça.** *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 21-38, jul/dez 2017, p. 34. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/2454/pdf>>. Acesso em: 30 maio 2024.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo.** 2 ed., São Paulo. Thomson Reuters, 2020.

BAUERMAN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano.** In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 279-301. p. 282.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. **A centralização de processos como etapa necessária do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.** Tese (Doutorado em direito).

Orientadora: prof. dra. Teresa Arruda Alvim – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2017, p. 303.

CHAYES, Abram, *The role of the judge in public law litigation*. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976).

COSTA, Suzana Henrique da. **Acesso à justiça: promessa ou realidade**. In: *O processo para solução de conflitos de interesse público*. (Org.) GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo, COSTA, SUSANA HENRIQUES DA COSTA. ed. Juspodivm, 2017. Salvador.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **O princípio do contraditório e a cooperação no processo**. *Revista Brasileira de Direito Processual*, v. 79, p. 153. Belo Horizonte, jul./set. 2012; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, v. I, nº 49, p. 82-83.

DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. ALEXANDRIA OLIVEIRA, Rafael de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. In: *Processos estruturais*. (Org.) ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. EdEditora. Juspodivm. 2º ed. 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro** (arts.67-69, CPC). ed. Juspodvim, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 13. ed. Salvador. JusPodivm, 2019, p. 36.

FERRARO, Marcela Pereira. **Litígios estruturais: algumas implicações da publicidade do processo**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 5 ed., São Paulo: Juspodvim, 2024.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2015.

FERREIRA, Juliana Maria Matos. *Teoria do processo coletivo no modelo participativo*, Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2017.

FERREIRA, Gabriela Macedo. *O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro*. *Civil Procedure Review*. v.10, nº 3: set.-dez. 2019, p. 39.

FISS, Owen. As formas de Justiça. In: COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017.

FISS, Owen. *To Make The Constitution a Living Truth: Four Lectures on the Structural Injunction*. In: *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2024.

FULLIN, Carmen Silvia. *Acesso à Justiça: a construção de um problema em mutação*. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; SILVA, Felipe Gonçalves (coord.). *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GALDINO, Matheus Souza. *Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais*. Dissertação (Mestrado – Direito). Orientador: Prof. Dr. Fredie Didier Jr. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019.

GUILHERME, Walter de Almeida. *Apelação cível n.º 015.073-64-2008-8-26002*. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/AP-0150735-64.2008.8.26.0002-TJSP-1.pdf>. Acesso: 15 jun. 2024.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education*. In: *Processos Estruturais*. (Org.) ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. Editora Juspodivm. 5. ed., Salvador: Juspodivm, 2024.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. *Técnicas de cooperação judiciária aplicadas a processos estruturais*. 2019. 88 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/38673>. Acesso em: 07 jul. 2024.

LUNARDI, Thaís Amoroso Paschoal. **Coletivização da prova: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual**. Tese (Doutorado). Orientador: prof. dr. Eduardo Talamini – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/58147/R%20-%20T%20-%20THAIS%20AMOROSO%20PASCHOAL%20LUNARDI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 15 jul. 2024.

MEIRELES, Edilton. **Cooperação judiciária nacional**. *Revista de processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, ano 40, v. 249, versão eletrônica, p. 2-3;

MEIRELES, Edilton. **Cooperação judicial e poderes do juiz na execução conforme o CPC de 2015**. *Revista jurídica luso-brasileira – RJLB*, ano 4 (2018), nº 1, Lisboa, 2018, p. 456-458.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de; MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO PROCESSO CIVIL**. *Revista Thesis Juris*, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 163-191, 1 maio 2016. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/rtj.v5i1.293>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9071>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. HILL, Flávia Pereira. **Medidas estruturantes nas ferramentas de cooperação jurídica internacional**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 5 ed., São Paulo: Juspodvim, 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. **As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: https://www.academia.edu/9192627/as_medidas_estruturantes_e_a_efetividade_d. Acesso em: 11 jun. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. **A COOPERAÇÃO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: desafios concretos para sua implementação**. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, [s. l.], v. 15, p. 240-267, 2015.

PUGA, Mariela. **El litigio estructural**. *Revista de Teoría del Derecho de La Universidad de Palermo*, [s. l], v. 2, p. 41-82, 2014. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

PUGA, Mariela. **La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education**. *Revista Ideas & Derecho*, Buenos Aires, v. 9, n. 1, p. 1-73, 2013. Disponível em: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/551020/Puga%2C%20Mariela%20G.%20La%20litis%20estructural%20en%20el%20caso%20Brown%20v.%20Board%20of%20Education.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jul. 2024.

SARAIVA, Carolina Barros. **Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. (org.). *Processos Estruturais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 317-346.

SILVA, Pablo Francesco Rodrigues da. **PROCESSOS ESTRUTURAIS COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS**. *Revista da Agu*, [S.L.], v. 20, n. 4, p. 223-242, 30 set. 2021. *Revista da Agu*. <http://dx.doi.org/10.25109/2525-328x.v.20.n.04.2021.2704>.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. **Breves considerações sobre os processos estruturais**. *Civil Procedure Review*, [s. l], v. 10, n. 1, p. 75-88, 2019. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/185>. Acesso em: 09 jul. 2024.

UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES CATALOG. *Case File for Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al*. Disponível em: <<https://catalog.archives.gov/id/561058>>. Acesso em: 17 jul. 2024.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. *Revista de Processo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, v.284. Disponível em:

https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural e processo de interesse público**: esclarecimentos conceituais. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, [s. l], v. 7, p. 147-177, 2018.

VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais**: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. (org.). *Processos Estruturais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural*: Teoria e Prática. Salvador. 3 ed. Juspodivm, 2023.

WENDT, Juliana Carvalho da Silva. *Cooperação judicial como técnica de tramitação efetiva de processos estruturais*. 2020. 93 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2779>. Acesso em: 06 jul. 2024.

REFLEXÕES SOBRE A EFETIVIDADE DOS TRATADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL¹*THOUGHTS ABOUT THE EFFECTIVENESS OF THE ENVIRONMENTAL TREATIES**Fellipe Cianca Fortes²**Miguel Etínger de Araujo Junior³*

Resumo: Analisa o suposto problema da falta de efetividade dos Tratados em matéria ambiental. Discorre que Tratados internacionais cujos objetos sejam pactos promocionais, ou seja, que contenham normas, princípios, padrões, agendas ou outras espécies de declarações do comportamento aguardado sem o estabelecimento de obrigações e imputações de sanções, configuram o que se entende-se como *soft law*, cuja natureza é desprovida de caráter coercitivo direto. Aponta soluções para que um dado ordenamento jurídico interno possa assegurar o cumprimento dos acordos internacionais mediante a internalização automática e imediata. Utiliza o ordenamento jurídico brasileiro como referência e defende que a Constituição Federal de 1988 autoriza e determina que os Tratados internacionais que versam matérias de direitos humanos, dentre os quais se inserem o direito ao meio ambiente sadio, são automaticamente incorporados pelo ordenamento jurídico interno, sem a necessidade de ratificação pelo Congresso Nacional, e assumem natureza de cláusula pétrea, o que repercute na sua irrevogabilidade e, consequentemente, denúncia do Tratado, o que garante a sua perpetuação e cumprimento. Demonstra como as relações socioeconômicas contemporâneas, bem como o relacionamento entre as Nações, influenciam diretamente a tomada de decisões em relação a questões ambientais. Suscita questionamentos quanto o atual alcance da soberania das Nações em virtude das características do meio ambiente e dos problemas ecológicos a serem enfrentados. Conclui que a análise da efetividade dos Tratados, especialmente em matéria ambiental, não pode ficar adstrita ao conteúdo normativo e à eventual existência de sanções. Fatores como o tratamento dispensado aos Tratados pelo ordenamento jurídico interno, a racionalidade das relações econômicas e as pressões exercidas pelas Nações umas sobre as outras influenciam diretamente o cumprimento dos compromissos assumidos.

Palavras-chave: direito ambiental internacional; tratados internacionais; relações internacionais; efetividade; direitos fundamentais

Abstract: It analyzes the supposed problem of the lack of effectiveness of the Treaties in environmental matters. It argues that international treaties whose objects are promotional pacts, i.e. that contain rules, principles, standards, agendas or other kinds of declarations of expected behavior without establishing obligations or imposing sanctions, are known as *soft law*, in which nature is devoid of any direct sanction. It suggests solutions for a given domestic legal system to ensure compliance with international agreements through automatic and immediate

¹ Recebido em 24/08/2024 e aceito em 23/12/2024.

² Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, Especialista em Direito Tributário pelo IBET, Mestre e Doutorando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Advogado tributarista contencioso judicial e administrativo, sócio do Balera, Berbel e Mitne Advogados. Professor em cursos de especialização.

³ Professor Adjunto na UEL (Londrina/PR, Brasil). Doutor em Direito da Cidade pela UERJ, com estágio de doutorado na Universidad Carlos III de Madrid/Espanha). Mestre em Direitos Sociais e Novos Direitos pela UNESA/RJ. Graduado em Direito pela UERJ. Associado do IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Presidente do CONSEMMA - Conselho Municipal do Meio Ambiente de Londrina/PR, Brasil. Procurador Jurídico da UEL. Advogado.

internalization. It uses the Brazilian legal system as a reference and argues that the Federal Constitution of 1988 authorizes and determines that international treaties dealing with human rights – the right to a healthy environment included –, are automatically incorporated into the domestic legal system, without the need for ratification by the National Congress, and assume the nature of a permanent clause, which has repercussions on their irrevocability and, consequently, can't be denounced, which guarantees the perpetuation and compliance of the treaty. It demonstrates how contemporary socio-economic relations, as well as the relationship between nations, directly influence decision-making on environmental issues. It raises questions about the current scope of the sovereignty of nations due to the characteristics of the environment and ecological problems. It concludes that the analysis of the effectiveness of the treaties, especially in environmental matters, can't be limited by the normative content of the law and the possible to impose sanctions. Factors such as the treatment given to the treaties by the domestic law system, the rationality of the economics relations and the pressure exerted by the Nations on each Other directly influence compliance with the commitments made.

Palavras-chave: internacional environmental law; internacional treaties; internacional relationships; effectiveness; basic human rights

INTRODUÇÃO

A internacionalização do direito ambiental é um fenômeno relativamente recente. Não obstante a então existência esparsa de alguns Tratados que versam assuntos relacionados ao meio ambiente, o primeiro grande evento tendo por objeto a questão ambiental, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente em Estocolmo, ocorreu somente em 1972. Posteriormente, diversos outros foram realizados, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (Rio 92), a 19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, 1997 (Rio+5), a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, 2002 (Rio+10), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, novamente no Rio de Janeiro em 2012 (Rio+20), dentre outros. Os documentos internacionais voltados à proteção ambiental passaram a ser uma constante (GUERRA, 2007).

Não obstante a ampliação da conscientização ambiental por todo o mundo, muito se questiona sobre a eficácia dessas conferências ambientais e dos documentos internacionais delas resultantes. No contexto brasileiro, cujas políticas públicas muitas vezes parecem andar na contramão dos compromissos assumidos, esses questionamentos ganham ainda mais relevância.

Desde a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972), passando pela Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente (1992) até a Agenda 2030 e os Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (2015), todos estes grandes acordos internacionais ambientais possuem um ponto de convergência, qual seja, instituem normas programáticas, agendas, que estabelecem princípios, marcos, direcionamentos e compromissos de cavalheiros entre os países compromissários para, conjuntamente, buscarem soluções aos problemas ambientais discutidos nos encontros realizados. Dado o seu conteúdo predominantemente programático, esses Tratados⁴ são desprovidos de sanção, característica que, não raramente, leva à crença de que o seu descumprimento não ensejará maiores problemas à Nação que assim o fizer.

Essa perspectiva, porém, é bastante perfunctória e não considera a complexidade das relações internacionais, mormente em matéria ambiental, limitando a análise a um único viés estritamente jurídico. Em uma visão mais ampla, é possível afirmar que, mesmo desprovidos de sanção, os Tratados em matéria ambiental têm força suficiente para efetivamente direcionar e promover políticas públicas internas, seja pela posição que ocupam no ordenamento jurídico interno de cada Nação signatária, seja pelas relações econômicas e sociais que desencadeia, inclusive em caso de inobservância.

O presente artigo visa analisar algumas formas pelas quais um Tratado em matéria ambiental, mesmo que desprovido de sanção, é apto a produzir plenamente os seus objetivos almejados. Para tanto, no Capítulo 1 serão investigados os aspectos normativos dos Tratados em matéria ambiental, em especial a forma pela qual ocorre a sua incorporação no plano normativo interno, sob a referência do ordenamento jurídico brasileiro. O Capítulo 2 tem por objeto os efeitos extranormativos provocados pelos Tratados ao fomentarem o desenvolvimento social e servirem como instrumento de pressão e movimentação internacional. Por fim, no Capítulo 3, serão tecidas algumas provocações acerca do alcance da soberania das Nações diante das exigências ambientais contemporâneas.

A pesquisa é exploratória e descritiva, bibliográfica e documental, com análise de obras e artigos jurídicos, declarações e convenções internacionais, aplicando-se o método de abordagem dedutivo.

1. OS TRATADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

⁴ Segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 7.030/09, entende-se por Tratado “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

O art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça⁵ estabelece que as controvérsias que lhes sejam submetidas serão decididas de acordo com o direito internacional, aplicando-se (i) as convenções internacionais, gerais e especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes, (ii) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito, (iii) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas e (iv) as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. Dada esta disposição, a doutrina classifica estes meios de integração normativa como fontes do direito internacional público.

Entende-se por fontes do direito os focos ejetores de normas jurídicas, ou seja, os procedimentos previstos por lei que, quando executados por agentes autorizados a fazê-los, introduzem normas no ordenamento jurídico (CARVALHO, 2009, p. 633). Assim, afirma-se que o sistema jurídico internacional é construído a partir dos instrumentos normativos previstos no referido art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, tendo nas convenções – tecnicamente, os Tratados –, atualmente, o seu maior suporte (VARELLA, 2018, p. 56).

Nos termos do art. 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, da qual o Brasil é signatário e foi ratificada internamente pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 496/2009, Tratado é o “acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”. A sua função primordial, diante da inexistência de um ordenamento jurídico internacional uno, é estabilizar as relações entre as mais diversas Nações mediante a manifestação de vontade, o alinhamento de expectativas e a fixação de direitos e deveres recíprocos.

Os Tratados são frutos de negociações havidas entre os Estados signatários e uma das suas principais condições de validade é o consentimento mútuo, cuja inocorrência é causa de nulidade do acordo, conforme Seção 2 da Convenção de Viena. Isso implica que as Nações têm plena autonomia de vontade e liberdade para pactuar e, uma vez firmado o Tratado, pressupõe-se que os interesses foram defendidos e que os direitos e obrigações assumidos condizem com os anseios, restando formalizado os objetivos a serem mutuamente atingidos.

⁵ A Corte Internacional de Justiça é um órgão judicial criado e vinculado à Organização das Nações Unidas. Nos termos do artigo 36 do seu Estatuto, a Corte é competente para julgar “todos os litígios que as partes a submetam e a todos os assuntos especiais previstos na Carta das Nações Unidas ou nos tratados e convenções vigentes”. Para mais informações: <https://www.icj-cij.org/>

Por esta razão, o artigo 60 da Convenção prevê que a “violação substancial de um tratado bilateral por uma das partes autoriza a outra parte a invocar a violação como causa de extinção ou suspensão da execução de tratado, no todo ou em parte” (item 1). Entende-se por violação substancial a rejeição do Tratado por razões não expressas na Convenção ou, principalmente, por violação à disposição essencial para a execução do objeto ou da finalidade do Tratado (item 3). Incurrida a violação substancial, o Tratado será extinto, caso bilateral, ou a Nação que incorreu na violação dele será retirada, caso multilateral (item 2). Em ambos os casos a retirada terá efeito liberatório, conforme artigo 70. Em linhas gerais, o descumprimento de um Tratado poderá desencadear a sua extinção, de modo que a Nação violadora deixará de fazer jus aos direitos pactuados e de se sujeitar aos compromissos, sem prejuízo de eventual responsabilização pelos danos causados a terceiros.

O Tratado precisa ser internalizado no ordenamento jurídico pátrio da Nação signatária para que possa produzir seus efeitos, consubstanciando até então uma carta de intenções. A internalização pode ocorrer ou de forma automática, para as Nações cujo ordenamento jurídico não prevê separação entre o direito interno e o direito internacional (Teoria Monista), ou mediante ratificação interna pelos órgãos competentes, em geral o Poder Legislativo, para os países que adotam separação entre o direito interno e o direito internacional (Teoria Dualista)⁶.

No caso brasileiro, o art. 49, I, da Constituição Federal prevê ser de competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, enquanto o art. 89, VIII, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Estes dispositivos evidenciam que a Carta Magna adotou a Teoria Dualista, pois atribuiu ao Chefe de Estado a prerrogativa de firmar acordos internacionais e ao Congresso Nacional a competência para internalizá-los e torná-los vinculantes internamente⁷.

⁶ Segundo Rousseau (1970, p. 38), “ou os dois ordenamentos jurídicos são independentes, distintos, separados e impenetráveis (dualismo), ou um deriva do outro, o que implica uma concepção unitarista do direito”.

⁷ Nunes (2010) explica de forma pormenorizada o procedimento brasileiro de internalização dos Tratados: “O processo de ratificação tem início com o envio do tratado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. O texto é acompanhado de mensagem presidencial e de uma Exposição de Motivos do Ministro de Relações Exteriores. O encaminhamento do texto não é obrigatório; é ato discricionário do Chefe do Executivo. [...] Em seguida, o texto passará por uma fase de análise e deliberação. Inicialmente na Câmara dos Deputados, depois no Senado. Um projeto de decreto legislativo será elaborada [sic] na primeira casa legislativa. Tanto a Câmara quanto o Senado possuem uma Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Contudo, se o tratado versa sobre matéria de competência de outras comissões, essas poderão participar do processo de análise. Caso haja a elaboração de parecer contrário à aprovação de um tratado nas comissões, ainda assim será possível levar a

Há, porém, uma exceção à regra geral.

Os arts. 5º a 17 da Constituição Federal instituem o que a doutrina convencionou denominar de catálogo de direitos e garantias fundamentais, ou seja, o rol de direitos e deveres individuais e coletivos que fixam diretrizes básicas e insuperáveis de convívio social e da relação entre Estado e cidadão, estabelecidos com vistas à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III). Apesar de este dispositivo contemplar grande parte dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, o catálogo não é taxativo, encontra-se esparsas na Carta diversas outras normas desta mesma natureza, o que é reconhecido, inclusive, pelo § 2º do art. 5º, que prevê expressamente 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”. Estas, “Igualmente, cuida-se de normas direitos fundamentais diretamente estatuídas, porque dado em disposições jurídicas constitucionais que reconhecem expressamente posições fundamentais jurídicas definitivas e *prima facie*” (GAVIÃO FILHO; FREITAS, 2020, p. 236).

Como se denota, o § 2º do art. 5º da Constituição Federal não só assegura a existência de direitos fundamentais além daqueles previstos no catálogo, como também outorgou aos Tratados que têm por objeto direitos fundamentais a natureza de fonte formal do direito positivo brasileiro, colocando-os no mesmo patamar hierárquico das normas constitucionais⁸.

Os direitos fundamentais, por estarem atrelados aos fundamentos da República, assumem posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual

matéria para votação em plenário; para tanto, é necessário recurso subscrito por pelo menos um décimo dos membros da Casa (art. 58, § 2º, I, CF/88). A votação ocorrerá nas duas casas legislativas separadamente e terá início na Câmara dos Deputados. Aplica-se ao procedimento de ratificação dos tratados internacionais as regras relativas à votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República (art. 64 da CF/88). [...] O escrutínio poderá resultar em aprovação – na íntegra ou parcialmente – ou em rejeição. [...] Uma vez incorporados ao sistema jurídico interno, os tratados apresentam eficácia de lei ordinária. Aqueles sobre direitos humanos aprovados nos moldes do § 4º. do art. 5º. da carta magna têm eficácia de norma constitucional. Se aprovado na Câmara e no Senado, o presidente do Senado finalizará o procedimento de ratificação interna mediante um decreto legislativo. [...] A Constituição Federal (art. 48) dispensa da sanção presidencial o tratado aprovado pelo Poder Legislativo. Portanto, não há espaço para veto do presidente da República. O decreto legislativo é um texto sucinto. É tão somente o ato que formalizará a aprovação do texto do tratado pelo Poder Legislativo. [...] Concluída a ratificação pelo Congresso Nacional, cabe ao presidente da República fazer a ratificação internacional e a posterior promulgação do tratado. [...] A ratificação internacional consiste na expressão definitiva do consentimento de um Estado perante os demais signatários, após o cumprimento de todos os requisitos impostos pelo ordenamento jurídico nacional”.

⁸ Piovezan (2007, p. 97) vai além, afirmando que “A Constituição de 1988 inova, assim, ao incluir, dentre os direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário. Ao efetuar tal incorporação, a Carta está a atribuir aos direitos internacionais uma natureza especial e diferenciada, qual seja, a natureza de norma constitucional”.

consubstanciam cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, Constituição Federal), ou seja, não são passíveis de limitação, derrogação ou revogação, nem mesmo por Emenda Constitucional, e possuem aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, Constituição Federal), independentemente de qualquer atividade legislativa para lhes atribuir eficácia. De acordo com a classificação de Silva (1998, p. 82), trata-se de normas de eficácia plena, ou seja,

[...] normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los, todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. [...] Por isso, pode-se dizer que as normas de eficácia plena sejam de aplicabilidade direta, imediata e integra sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica [...].

Nessa linha, dada a posição que os direitos fundamentais decorrentes de Tratados devidamente firmados assumem perante o ordenamento jurídico brasileiro (status de norma constitucional), bem como a eficácia plena dessa ordem de direitos, infere-se que a internalização destes Tratados ocorre de forma imediata e automática, não se exigindo ratificação interna do Congresso Nacional para que os direitos passem a compor o sistema e irradiar seus efeitos, ou seja, em se tratando de direitos fundamentais, a Constituição Federal adotou a Teoria Monista. Assim, coexistem duas regras de internalização dos Tratados no Estado brasileiro: (i) internalização direta e automática, independentemente de qualquer intervenção do Congresso Nacional, reservada aos Tratados que versem direitos fundamentais e (ii) internalização mediante ratificação interna pelo Congresso Nacional, à qual se sujeitam todos os demais Tratados⁹.

Piovesan (2000, p. 97) complementa:

Essa conclusão advém de interpretação sistemática e teleológica do texto, especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos

⁹ Essa interpretação não é compartilhada pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente após a edição da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que incluiu o § 3º ao art. 5º da Constituição Federal prevendo 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”. Assim, os tratados que versem direitos humanos somente teriam status constitucional na hipótese de serem aprovados pelo Poder Legislativo conforme o procedimento e quórum próprios estabelecidos. Apesar disso, para o Tribunal, referidos tratados possuem caráter supralegal, ou seja, são hierarquicamente inferiores à Constituição Federal, mas superiores à legislação ordinária, tornando inaplicáveis dispositivos legais que lhes sejam contrários. Nesse sentido, HC 93280. Em contraposição a essa perspectiva, pode-se afirmar que o § 3º ao art. 5º da Constituição Federal apenas estabelece outra metodologia de internalização dos tratados internacionais a par das existentes, de modo que, uma vez incorporados sob a forma de Emenda Constitucional, as normas inferiores passam a retirar o seu fundamento de validade da própria Constituição Federal, e não mais de uma norma internacional, resguardando discussões que possam advir de eventual extinção ou denúncia do acordo.

direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional. A esse raciocínio se acrescentam o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais referentes a direitos e garantias fundamentais e a natureza materialmente constitucional dos direitos fundamentais, o que justifica estender aos direitos enunciados em tratados o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais.

Mais do que isso, ao serem imediata e automaticamente incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro, os direitos fundamentais originados de Tratados assumem a mesma natureza jurídica de cláusula pétrea que aqueles enunciados pelas normas constitucionais, resultando que estes Tratados nem mesmo poderiam ser denunciados pelo Estado brasileiro¹⁰, pois isto implicaria a revogação de um direito fundamental.

Fixadas essas premissas, a questão da efetividade dos Tratados ambientais ganha novos contornos, pois em sendo o direito ao meio ambiente um direito fundamental, estão acobertados por todos os efeitos acima mencionados.

Parece não haver dissenso doutrinário quanto à natureza jurídica do direito previsto no art. 225 da Constituição Federal. No âmbito internacional, esta é reconhecida desde a Declaração de Estocolmo, que enaltece, logo em seu Princípio 1, que “O homem tem o direito fundamental [...] ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar [...]”. Internamente, a dignidade da pessoa humana, apesar de ser uma cláusula constitucional aberta, de conteúdo determinável perante o caso concreto, possui um teor mínimo aferido a partir da própria Constituição Federal, delimitado pelos direitos básicos do cidadão reconhecidos em toda a amplitude do texto constitucional¹¹, cuja finalidade última é concretizar os objetivos

¹⁰ Em 1996, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, denunciou a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a qual havia sido ratificada pelo Congresso Nacional, formalizando internamente o seu ato por meio do Decreto nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996. Essa Convenção prevê que “Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviços” (art. 4º), o que implica, em termos práticos tendo o ordenamento brasileiro como referência, que as demissões arbitrárias ou sem justa causa deveriam ser justificadas, sob pena de readmissão ou de pagamento de indenização ou outra forma adequada de reparação. A denúncia ocorreu sem qualquer participação ou oitiva prévia do Congresso Nacional, o que ensejou a propositura, perante o Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1625, na qual se discute se o Presidente da República detém competência para denunciar Tratados e as eventuais limitações deste poder. O caso está em julgamento desde outubro de 2003, havendo quatro votos declarando a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.100/96 em razão da necessidade de referendo do Congresso Nacional e dois votos pela improcedência da ADI.

¹¹ Para o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2011), “A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo poder público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...] A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em

fundamentais da República Federativa do Brasil. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos pressupostos à dignidade da pessoa humana, dada a sua essencialidade à sadia qualidade de vida. Além disso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado permeia todo o texto constitucional. Encontram-se referências nas garantias de defesa de direitos transindividuais e difusos (art. 5º, LXXII e art. 129, III), nos bens da União (art. 20, II), nas competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VI), na competência legislativa concorrente (art. 24, VI e VIII), nas diretrizes da Ordem Econômica (art. 170, VI, art. 174, § 3º e art. 174, § 4º, b), nas previsões voltas à função social da propriedade (art. 186, II), nas atribuições do Sistema Único de Saúde (art. 200, VIII), na regulamentação da comunicação social (art. 200, § 3º, II) e na proteção dos índios (art. 231, § 1º), bem demonstrando a sua estrita correlação com toda a organização jurídica do Estado brasileiro. Nas palavras de Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 122):

A proteção do meio ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passou a integrar o núcleo da nossa estrutura normativa constitucional e, com isso, a assegurar um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna. A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) e, sobretudo, a atribuição do status jurídico-constitucional de direito-dever fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado colocam os valores ecológicos no “coração” do Direito brasileiro [...].

O equilíbrio ambiental consubstancia um direito fundamental; logo, implica a imediata e automática incorporação dos Tratados que versem matéria ambiental pelo ordenamento jurídico interno, ou seja, as normas correspondentes se tornam obrigatórias internamente a partir da celebração (assinatura) pelo Presidente da República e devem ser respeitados de plano, independentemente de ratificação pelo Congresso Nacional ou da edição de qualquer outro tipo legislativo para regulamentá-lo. A partir de então deixa de ser cabível até mesmo a denúncia do Tratado, sob pena de estar-se revogando cláusula pétrea¹².

ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (art. XXV)”.

¹² A ideia da irrevogabilidade das normas ambientais originadas de Tratados é reforçada pelo Princípio da Vedação o Princípio da Vedação do Retrocesso Ecológico, implícito e diretamente atrelado ao conceito de desenvolvimento sustentável, cuja ideia primordial é o uso equilibrado dos bens naturais visando à sua manutenção para as gerações futuras. De acordo com Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 380), o regime jurídico ecológico deve “ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa hum, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje”. Isso porque “Até por uma questão de justiça entre gerações humanas, a geração presente teria a responsabilidade de deixar como legado às gerações futuras condições ambientais idênticas ou

2. OS TRATADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE MODIFICAÇÃO SOCIAL E PRESSÃO INTERNACIONAL

Historicamente, a existência e a efetividade do direito são atreladas à imputação de uma sanção. Conforme diagnóstico feito por Bobbio (2007, p. 4),

Na teoria geral do direito contemporânea, ainda é dominante a concepção repressiva do direito. Quer a força seja considerada um meio para obter o máximo de respeito às normas (primárias) do sistema, quer seja considerada como conteúdo mesmo das normas (secundárias), a concepção dominante é certamente a que considera o direito como ordenamento coativo, estabelecendo, assim, um vínculo necessário e indissolúvel entre direito e coação. Este se traduz na importância exclusiva dada às sanções negativas: a coação é, ela própria, considerada uma sanção negativa ou, então, o meio extremo para tornar eficazes as sanções (negativas), predispostas pelo ordenamento mesmo para a conservação do patrimônio normativo.

melhores do que aquelas recebidas das gerações passadas, estando a geração vivente, portanto, vedada a alterar negativamente as condições ecológicas [...]” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 380). Há que se ressaltar, porém, o entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, na qual foram analisados diversos dispositivos do novo Código Florestal instituído pela Lei nº 12.651/12, que, em princípio, trouxeram normas mais benéficas ou menos gravosas do que aquelas previstas no Código anterior, revogado. Para o Tribunal, conforme voto do Ministro Relator Luiz Fux, “Entender como ‘vedação ao retrocesso’ qualquer tipo de reforma legislativa ou administrativa que possa causar decréscimo na satisfação de um dado valor constitucional seria ignorar um elemento básico da realidade: a escassez. Rememore-se que, frequentemente, legisladores e administradores somente poderão implementar avanços na concretização de determinados objetivos constitucionais por meio de medidas que causam efeitos negativos em outros objetivos igualmente caros ao constituinte. O engessamento das possibilidades de escolhas na formulação de políticas públicas, a impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta ‘vedação ao retrocesso’ sem base no texto constitucional, viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo. Não fosse o suficiente, ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito, demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. Este colendo Plenário, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da eliminação da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação da tese de ‘vedação ao retrocesso’ para anular opções validamente eleitas pelo legislador”.

Esta visão evidencia porque os Tratados em matéria ambiental não raramente têm a sua eficácia questionada.

Segundo a doutrina do direito internacional, os acordos internacionais que contêm normas, princípios, padrões, agendas ou outras espécies de declarações do comportamento aguardado, ou seja, pactos promocionais, sem o estabelecimento de obrigações e imputações de sanções, configuram o que se entende-se por *soft law* (SHELTON, 2008, p. 3) – em contraposição ao *hard law*, o direito clássico acima exposto –, um direito que não seria obrigatório¹³.

Varella (2018, p. 185) enxerga no *soft law* “uma etapa entre a inexistência de um quadro normativo por falta de contexto político de positivação de normas rígidas e a existência de um direito obrigatório, cuja efetividade tem maiores chances de ocorrer pelo consenso alcançado entre as partes”. Nessa linha, traça sete justificativas para a existência e emprego do *soft law* (VARELLA, 2018, p. 179):

- a) Maior facilidade para fazer aprovar normas sobre assuntos ainda incertos, cuja validade científica é sempre discutida, sobretudo se houver divergência a respeito da necessidade das medidas, se o princípio da precaução está em pauta. Os códigos de boa conduta sobre segurança nuclear adotados pela Agência Internacional de Energia Atômica são ilustração disso.
- b) Necessidade de fazer aprovar uma norma sobre um assunto politicamente controvertido, encontrando grande resistência por parte de alguns Estados ou de grupos de pressão no interior dos Estados. É mais fácil obter a obediência dos grupos internos a uma *soft norm*, ratificada por um número significativo de Estados, do que a uma proposta de convenção não aprovada ou mesmo a uma convenção restritiva cujo número de membros é reduzido.
- c) Precaução por parte dos Estados que hesitam em adotar normas restritivas, sabendo que, frequentemente, não têm certeza de poder cumprir as obrigações contratadas ou que não estão de acordo com um ou vários aspectos da norma, mas estando de acordo com a maior parte ou uma parte importante das disposições. A *soft norm* permite que o Estado seja parte em um acordo internacional, sem ser obrigado a respeitar todas as suas disposições.
- d) Necessidade de maior flexibilidade burocrática num primeiro momento em que devem ser estudados as formas de implementação, de controle e os impactos concretos da norma.
- e) Possibilidade de ser utilizada como instrumento de pressão sobre os Estados que não aceitaram integrar um acordo rígido, mas que têm interesse em participar de um

¹³ OLIVEIRA e BERTOLDI (2010, p. 6268) esclarecem que “Atribuir uma definição para *soft law* tem sido uma tarefa complexa entre os doutrinadores, porque a própria expressão *soft law* enseja um paradoxo. Tal paradoxo advém do simples fato de que direito representa em grandes linhas algo obrigatório, capaz de impor sanção, preciso, *hard* e assim oposto a algo não obrigatório, genérico, flexível, *soft*. Logo, pergunta-se se o adjetivo *soft* utilizado para qualificar o direito suscita de início que este novo instrumento difere-se do direito em sua acepção usual (*hard law*) constituindo-se assim num direito diferenciado ou se o uso do termo *soft* indica tratar-se de algo que não seja direito. Se admitido o *soft law* como direito, este deve ser identificado como diferente, pois não será obrigatório, será um direito com normas relativizadas. Se considerado como um não direito, constata-se que as regulamentações se ampliam no âmbito não jurídico. Nesse contexto, algumas escolhas são indispensáveis. Nossa primeira escolha está em considerar que o direito vai além do obrigatório, logo os instrumentos de *soft law* são para nós um direito não obrigatório”.

acordo intermediário. Assim, é possível desenvolver mais o assunto, num primeiro momento, e a posteriori envolver-se nas negociações visando a um acordo restritivo.

f) Possibilidade de tratar de assuntos menos sensíveis, sendo que o direito mais rígido fica reservado aos assuntos fundamentais. Em geral, as normas ambientais são consideradas menos importantes que as normas econômicas, por exemplo. É por isso que há mais normas restritivas comerciais e mais *soft norms* ambientais.

g) Tornar possível a participação dos atores não estatais, sabendo que os Estados são mais abertos ao controle externo e interno, quando não há obrigações concretas. Por exemplo, a União Internacional para a Conservação da Natureza preparou uma versão preliminar da Carta Mundial da Natureza, que foi mandada pela Assembleia Geral das Nações Unidas aos Estados, para receber seus comentários e que foi aprovada posteriormente, no dia 28 de outubro de 1982.

A circunstância de uma *soft norm* padecer de cogência não implica na sua inefetividade. Pelo contrário, as justificativas acima apresentadas, aliadas a outras características desta espécie normativa, demonstram que a eficácia pode decorrer de outras formas de aplicação que não dependem da imputação de sanção, que ultrapassam o âmbito jurídico.

Nesta linha, a efetividade de um Tratado em matéria ambiental pode ser percebida a partir de um contexto extranormativo, à medida que há forças que atuam nas relações internacionais que indubitavelmente têm o condão de induzir condutas de outros Estados e de estabelecer relações das mais diversas ordens, movimentos estes que continuam influenciando a conduta das Nações ainda que o Tratado seja denunciado ou extinto por qualquer outra qualquer razão.

Adam Smith, em 1759, apresentou a metáfora da mão invisível, a racionalidade por detrás das relações econômicas que, em tese, faria com que se autorregulassem e atingissem o equilíbrio em um contexto livre de intervenção estatal. Embora a ideia não seja isenta de críticas, até hoje se mantém a compreensão de que a economia tende a traçar seus próprios caminhos e, em determinadas hipóteses, pode até mesmo sobrepujar intervenções estatais. Uma vez que determinada Nação, com influência relevante no mercado internacional, passa a praticar internamente os objetivos traçados por um Tratado ambiental, pode surgir uma tendência de os demais agentes econômicos que, de alguma forma, com esta Nação se inter-relacionam, também começarem a se organizar em prol daquele Tratado, de modo a manter ou incrementar essas relações existentes.

A proliferação dos acordos internacionais versando matérias ambientais implicam no reconhecimento, pelas Nações, de que a questão ambiental, assim como próprio direito, possuem natureza supranacional. Inobstante cada Nação mantenha a sua soberania para definir as políticas públicas internas (Princípio 21 da Declaração de Estocolmo e Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), não há como se

esquivar da ideia de que a preservação ambiental exige contornos mundiais. Dado o compartilhamento dos mesmos bens naturais pela humanidade, “todos os elementos-partes de um mesmo sistema global estão integrados e são igualmente responsáveis pela manutenção dessa relação” (MARIN; MASCARENHAS, 2021). Além disso, a degradação ambiental tem o potencial de ser transfronteiriça, seja em âmbito local ou global¹⁴.

A concretização dos compromissos ambientais internacionais pelas Nações é totalmente dependente de uma série de fatores internos, de ordens jurídica, econômica, social e cultural. Porém, em um dado momento, a evolução da proteção ambiental em determinadas Nações pode atingir um ponto em que será necessário que as outras Nações ou passem a atuar de modo mais incisivo nas suas agendas ambientais, ou poderão ficar economicamente isoladas, em decorrência da própria dinâmica do mercado. Esse movimento se enquadra na teoria econômica do efeito contágio.

Em 2016 a Alemanha, em resposta à Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbônica, assumiu o compromisso de que até o ano de 2030 todos os automóveis precisam ser livres de emissão de gases poluentes para circularem em seu território. Para isso, passou a oferecer incentivos fiscais e facilidades financeiras às indústrias de carros elétricos. Mais recentemente, em julho de 2021, a União Europeia anunciou o Pacto Ecológico Europeu, que visa transformar a Europa no primeiro continente com impacto neutro no clima até 2050. Dentre suas propostas, consta a transição para a mobilidade sustentável, prevendo que a partir de 2035 todos os automóveis registrados nos países que compõem o bloco devem ser elétricos.

Em contrapartida, no Brasil, aprovou-se em 2020 a Lei nº 14.706 prorrogando diversos incentivos fiscais à indústria automobilística sem que fosse previsto qualquer diferencial para a produção de carros elétricos ou não poluentes. Estima-se uma renúncia fiscal de aproximadamente R\$ 150 milhões. Ainda, dentre as diretrizes do Plano

¹⁴ Não por acaso, a defesa ambiental, especialmente no âmbito internacional, é pautada principalmente no Princípios da Precaução (Princípio 15 da Declaração do Rio), à medida que a não ocorrência do dano é sempre preferível à sua reparação. Outros princípios da Declaração do Rio evidenciam a natureza transnacional do direito ambiental, a exemplo do Princípio 7 (“Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.”), do Princípio 18 (“Os Estados deverão notificar imediatamente os outros Estados sobre desastres naturais e outras situações de emergência que possam produzir efeitos nocivos súbitos ao meio ambiente sob sua jurisdição. A comunidade internacional deverá fazer todo o possível para ajudar Estados que sejam afetados.”) e do Princípio 19 (“Os Estados deverão proporcionar a informação pertinente e notificar previamente e de forma oportuna os Estados que possam se ver afetados por atividades passíveis de ter consideráveis efeitos ambientais nocivos transfronteiriços, e deverão celebrar consultas com os mesmos em data antecipada.”).

Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, aprovado pela Lei nº 13.971/19, estava previsto no art. 3º, VII, “a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas”, dispositivo este vetado pela Presidência da República sob a justificativa de que a inclusão deste objetivo como uma diretriz governamental “acaba por dar-lhe, mesmo contrário à sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal”.

Tanto o Brasil, quanto os países da União Europeia, são signatários dos mesmos acordos internacionais ambientais, em especial a Agenda 2030.

À medida em que uma Nação – a exemplo da Alemanha e, mais recentemente, da própria União Europeia – incorpora a proteção ambiental em sua cultura, as relações econômicas tendem a seguir no mesmo sentido, seja pelas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado em prol do ambiente, seja pela necessidade de os agentes econômicos se adaptarem para manter a sua competitividade no mercado. Em dado momento, a tendência é que as empresas sediadas em países em avançado estágio de proteção ambiental adotem políticas de *compliance* que limitem o emprego de matérias-primas e o consumo de bens não sustentáveis, induzindo os fornecedores a se adequarem para que possam continuar comercializando. Nesse ponto, a proteção ambiental começa a irradiar os seus efeitos para além da Nação, dado o fenômeno da globalização da produção. É possível observar esse movimento no próprio exemplo dos automóveis dado acima. A União Europeia não mais aceitará o registro de automóveis emissores de gases de efeito estufa a partir de 2035, cinco anos após a Alemanha. Para que fabricantes estrangeiros possam continuar a vender os seus automóveis para os países europeus, não lhes restará alternativa além de adaptar os seus modelos e investir na fabricação de veículos ecológicos. O movimento ecológico que se iniciou com a Agenda 2030 foi convertido em política pública no âmbito da União Europeia, consubstanciado no Pacto Ecológico Europeu, o qual desencadeou uma mudança de mercado à qual todos os agentes econômicos envolvidos devem se adaptar, caso contrário simplesmente não estarão aptos a comercializarem seus produtos.

Esse movimento dos agentes econômicos, à sua vez, provoca os Estados onde se estabelecem a exercerem o seu dever de promover a proteção ambiental, em especial para coibir a prática de padrões duplos, ou seja, que estas empresas exerçam certo nível de proteção ambiental em seus países de origem e o façam de forma inferior em outras localidades cujas legislações são menos rigorosas. Para evitar esse fenômeno, o ideal seria que

as Nações envolvidas se coordenassem para nivelar os padrões de proteção ambiental, preferencialmente nos moldes da Nação mais exigente, o que, reconhece-se, não se trata de iniciativa das mais fáceis, pois se exige a convergência dos mais diversos interesses de inúmeras Nações, muitas delas, inclusive, em diferentes estágios de desenvolvimento econômico, cultural, social etc.

A autorregulação dos mercados em prol do meio ambiental e a partir de uma racionalidade econômica pode sofrer também interferência externa, em razão da influência que as Nações exercem umas nas outras.

A influência que dada Nação exerce no cenário internacional decorre precipuamente de dois fatores, o poderio bélico e a força econômica, o que lhe autoriza assumir protagonismo nas relações internacionais. Em junho de 2017, os Estados Unidos denunciaram o Acordo de Paris, Tratado firmado ao final de 2015 com o objetivo de reduzir o aquecimento global mediante a redução das emissões de gases de efeito estufa. A despeito das críticas sofridas, sua influência internacional não sofreu maiores abalos. O país é notadamente uma das maiores potências bélica mundial, senão a maior, assim como uma das economias mais bem estruturadas. Por outro lado, há Nações que não possuem o mesmo grau de influência, acarretando que as suas decisões políticas devem ser sopesadas para que as suas relações internacionais não sejam prejudicadas, pois qualquer descompasso em relação às políticas adotadas pelas potências mundiais pode levar a retaliações, limitações de mercado, sobretaxação dos produtos, dentre outras. O Brasil se encontra nesse segundo grupo. Em determinado momento, também foi cogitada a sua retirada do Acordo de Paris, porém, a ideia não foi levada adiante, pois, ao contrário do país americano, a repercussão poderia ser danosa, principalmente diante da sua situação de detentor de uma das maiores biodiversidades e área florestal do mundo, além do aparentemente comprometimento com as questões ambientais ao ter sediado e assumido o protagonismo em inúmeros eventos de relevância.

A influência de determinada Nação lhe outorga condições de impor represálias, ou representar pela sua aplicação perante os órgãos internacionais, às Nações que são contrárias aos interesses próprios ou globais. Assim, em um contexto ambiental, o descumprimento dos objetivos traçados nos acordos pode acarretar, além da falta de condições de as suas empresas concorrerem no cenário internacional, a imposição de sanções.

A Carta das Nações Unidas prevê em seu artigo 41 as medidas (sanções) passíveis de serem aplicadas visando tornar efetivas as suas decisões, quais sejam, interrupção de relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, dentre outros, bem como o rompimento das relações diplomáticas, todas perfeitamente

aplicáveis em um contexto ambiental. Ainda nos termos do artigo 41, essas ações são aplicadas pelos membros da Organização das Nações Unidas, mediante convite da entidade¹⁵.

Acima foi relatada uma hipótese de autorregulação da economia na qual novas relações econômicas, permeadas com um ideário ecológico, exigem que os agentes se adequem para que não percam o seu espaço no mercado. Esse fenômeno pode ocorrer também em virtude de uma sanção internacional. A partir do momento que as relações diplomáticas entre duas Nações se encontrem fragilizadas, ou os Tratados que protegem determinadas aspectos econômicos deixam de ser efeitos, nada obstando que os Estados passem a adotar medidas unilaterais para resguardar direitos, ou provoquem as organizações internacionais para protegerem os seus interesses. Assim, é possível, por exemplo, um embargo econômico que imponha sobretaxação, que limite ou até vede a entrada de mercadorias originadas de países que não adotem boas práticas ambientais ou que descumpram os compromissos firmados nas Agendas, podendo avançar para medidas mais extremas, tais como a vedação de ingresso de pessoas, corte de relações diplomáticas, dentre outras.

Importante acrescentar que estas medidas, embora possíveis, não são corriqueiras. O exemplo mais recente é a imposição de sanções econômicas à Coreia do Norte a partir de 2006, após o seu primeiro teste com arma nuclear como forma de coibir o desenvolvimento do programa. As medidas iniciais foram de iniciativa da Organização das Nações Unidas e consistiam na limitação de importação e exportação de determinados materiais e equipamentos e de produtos de luxo, sendo posteriormente ampliadas para vedação de visto, congelamento de ativos financeiros de pessoas envolvidas no desenvolvimento nuclear, dentre outras. Até o momento foram impostas oito rodadas de sanções.

Com relação a questões ambientais, inexistem exemplos práticos de sanções efetivamente aplicadas. Apesar disso, as tensões políticas são frequentes. Em meados de agosto de 2019, França e Irlanda, com apoio da Alemanha e da ONU, ameaçaram bloquear o acordo comercial firmado entre o Mercosul e a União Europeia em 28 de junho daquele mesmo ano caso o Brasil não tomasse providências para proteger a floresta amazônica, na época vítima de incêndios de grandes proporções (LINDNER; GOMES, 2019). Mais recentemente, políticas controversas do Governo Federal brasileiro em matéria ambiental –

¹⁵ Nos termos do referido artigo 41, cabe ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas decidir quais medidas deverão ser adotadas para inibir qualquer ameaça à paz, ruptura à paz ou ato de agressão, visando restabelecer a paz e a segurança internacionais. Uma vez definidas, o Conselho poderá convidar os países membros da Organização a aplicá-las. Por força do artigo 2, item 5, todos os países-membros da Organização das Nações Unidas devem prestar “toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a [...] Carta [...]”.

por exemplo, o cancelamento da realização no Brasil da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2019 – COP25 –, aliadas a suspeitas de crimes ecológicos perpetrados no âmbito do próprio Ministério do Meio Ambiente, repercutiram negativamente no cenário internacional (KÁTIA, 2021), acarretando a perda de credibilidade quanto ao comprometimento do país com os compromissos ecológicos assumidos. Em resposta, e diante da suspeita de má utilização dos recursos, Alemanha e Noruega suspenderam repasses ao Fundo da Amazônia na ordem de R\$ 300 milhões (PASSARINHO, 2019). Ainda, em 29.09.2020, o então candidato à presidência dos Estados Unidos da América Joe Biden, posteriormente eleito, fez menções a consequências significativas caso o Brasil não agisse para buscar solução ao crescente desmatamento da Amazônia (BARBOSA, 2020).

Varella (2009, p. 12) defende que a expansão do próprio direito internacional do meio ambiente ocorreu em virtude da influência exercida, uns sobre os outros, pelos agentes internacionais. Segundo o autor, a preocupação com as questões ambientais foram se tornando relevantes no final dos anos 60 e início dos anos 70, quando países escandinavos e a Alemanha criaram ministérios do meio ambiente, no que foram seguidos pelos Estados Unidos, Inglaterra e, mais tarde, pela França e por alguns outros países do hemisfério sul. Com essas iniciativas, passou-se a promover o desenvolvimento da conscientização dos problemas ambientais e a multiplicação de normas jurídicas sobre o tema.

Ainda de acordo com Varella (2009, p. 13), “A pressão das organizações não-governamentais foi essencial na expansão da proteção do meio ambiente como valor comum, apesar de baseada nos diferentes elementos, segundo a cultura de cada região”, sendo que o processo de conscientização começou pelos países nórdicos e anglo-saxônicos, como Suécia, Noruega, Dinamarca, Países Baixos, Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, estendendo posteriormente para os outros países da Europa e alguns países do Sul. Nestes, “a pressão a favor dos limites ambientais pedidos [...] era vista como instrumento usado pelo Norte a fim de bloquear o desenvolvimento econômico do Sul” (VARELLA, 2009, p. 13), perspectiva esta que começou a ganhar novos contornos com a Conferência de Estocolmo. Assim:

Foi somente com a expansão da consciência ambientalista, oriunda da sociedade civil organizada, que os Estados do Sul começam a preocupar-se com a proteção da natureza. A partir do final dos anos 70 e, sobretudo, nos anos 80, os Estados do Sul, como o Brasil, o México e a Índia, começam a conhecer forte pressão interna a favor da aprovação de leis mais rigorosas no que diz respeito à proteção da natureza. Portanto, o movimento ambientalista vai do exterior para o interior, em primeiro momento e, depois, à medida de seu crescimento, desenvolve-se nas populações do Sul e não constitui mais, exclusivamente, ferramenta imposta do exterior. Vê-se

consolidar, nos países do Sul, ordem jurídica interna, às vezes, mais rigorosa que aquela dos países do Norte. As normas relativas à poluição do ar em Bombaim ou as regras brasileiras de acesso à justiça, por parte da sociedade civil, não encontram equivalentes nos países do Norte. Portanto, não são mais oriundas de pressões externas, são fruto de preocupação ambiental que se tornou própria aos países do Sul. (VARELLA, 2009, p. 14)

Desta forma, a influência exercida pelas nações uma sobre as outras consubstancia relevante fator de determinação das relações internacionais, assegurando, não raras vezes, o cumprimento de compromissos firmados por meio dos Tratados.

3. PONDERAÇÕES ACERCA DA SOBERANIA NACIONAL À LUZ DAS QUESTÕES AMBIENTAIS

Todo o exposto permite questionar se a soberania das Nações, por muito tempo tida como absoluta, não está cedendo, ou sofrendo sensíveis alterações, diante das dinâmicas sociais e econômicas contemporâneas e das novas necessidades delas advindas, mormente em um contexto de mundo globalizado.

Sendo procedente a tese de que a Constituição Federal brasileira prevê a imediata e automática integração dos Tratados que versam matéria ambiental ao ordenamento jurídico interno, também é verdade que mantém-se incólume e resguardada a prerrogativa do Presidente da República firmar esses acordos internacionais, em demonstração que a soberania nacional, considerando a acepção clássica de poder/liberdade de ditar as políticas internas e promover a defesa dos interesses nacionais, estaria preservada. A internalização imediata desses Tratados decorre das próprias normas internas, como consequência da sua assinatura, e não por imposições de outras ações. Não, ao menos, imposições normativas.

A extensão da soberania das Nações há muito vem sendo relativizada e excepcionada. Com a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, não só um novo agente passou a atuar no âmbito internacional, ocupando espaço até então reservado aos Estados, como também se tornou ilegal o direito à guerra, retirando um dos maiores expoentes da soberania externa. No contexto ambiental, o Caso da Fundação Trail (*Trail Smelter Case*) em 1941 foi submetido a julgamento perante Tribunal Arbitral, restando decidido que “nenhum Estado tem o direito de usar o seu território ou de permitir o seu uso de maneira

tal que fumos provoquem danos no território de outro Estado ou nas propriedades de pessoas que aí se encontrem” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDADES, 1941, p. 1965), estabelecendo a responsabilidade internacional dos Estados. No litígio, os Estados Unidos da América moveram queixa contra o Canadá junto à Comissão Mista Internacional em razão de os gases poluentes emitidos pela empresa *Consolidated Mining And Smelting Co. of Canada* atingirem áreas no território americano. De forma análoga, certamente uma Nação não pode tolerar como lícito o lançamento de certo nível poluentes na nascente de um rio sob o argumento de que a sua soberania lhe autorizaria regular internamente a matéria da maneira que melhor lhe convém, pois a corrente levaria consigo toda a poluição gerada para as imensas bacias hidrográficas formadas à jusante e afetaria os inúmeros países que banhar.

A característica transnacional não só do direito ambiental, mas também de muitos dos próprios problemas ecológicos e da própria dinâmica do meio ambiente exige que se repense os limites da soberania estatal, o que ficou muito claro a partir do Caso da Fundação Trail. As “liberdades” ecológicas tomadas por um Estado dentro do seu território impacta diretamente o meio ambiente dos seus vizinhos e do planeta como um todo, de forma que não mais podem ser aceitas em nome da soberania. Mais do que isso, há problemas ambientais de caráter global – a exemplo da poluição – que, se não for combatido conjuntamente por todos os Estados, simplesmente não poderá ser enfrentado de forma efetiva. O meio ambiente é um bem comum de toda a humanidade, devendo ser juridicamente tutelado por um direito supranacional, que prevaleça sobre os ordenamentos internos.

Por fim, as relações econômicas no mundo globalizado, se não limitam às prerrogativas estatais de regular o seu direito interno, exercem grande influência nos processos decisórios, conforme esboçado nos capítulos anteriores. O descumprimento de acordos ambientais por determinada Nação poderá gerar dificuldade de as suas empresas ascenderem ao mercado internacional, pois as exigências de *compliance* e padrões ecológicos mínimos serão cada vez mais exigidos, à medida que a cultura ambiental e as políticas públicas correspondentes forem sendo concretizadas. A Nação passa a ser obrigada a exercer a proteção ambiental, não por razões de ordem jurídica, mas pragmáticas.

Em resumo, não há dúvidas quanto à soberania das Nações em relação aos seus ordenamentos jurídicos internos, mas essa ingerência deve ser cada vez mais relativizada em se tratando de questões ambientais, devendo-se ampliar o papel e a eficácia do direito internacional para esse fim.

CONCLUSÃO

Embora objeto de críticas, a análise da efetividade dos Tratados, especialmente em matéria ambiental, não pode ficar adstrita ao conteúdo normativo e à eventual existência de sanções. Fatores como o tratamento dispensado aos Tratados pelo ordenamento jurídico interno, a racionalidade das relações econômicas e as pressões exercidas pelas Nações umas sobre as outras influenciam diretamente o cumprimento dos compromissos assumidos.

No caso brasileiro, os Tratados, via de regra, devem ser ratificados pelo Congresso Nacional para que sejam internalizados no ordenamento jurídico pátrio. Todavia, caso versem direitos fundamentais – categoria na qual o direito ao meio ambiente se enquadra à luz das características de Estado Ambiental da República Federativa do Brasil –, sua internalização é automática, independentemente de qualquer intervenção do Poder Legislativo. Mais do que isso, as normas enunciadas por esse Tratado formam cláusula pétrea, não sendo passível sequer a denúncia do Tratado. Esse aspecto do ordenamento jurídico brasileiro acaba por atribuir natureza cogente aos Tratados em matéria ambiental, devendo direcionar as políticas públicas internas.

Sob outro aspecto, ainda que determinada Nação não seja signatária de um dado Tratado, ou o denuncie, o jogo de mercado é um dos fatores que pode forçar o cumprimento dessas normas, ainda que indiretamente, via agentes econômicos. No caso dos Tratados ambientais, a evolução da consciência ecológica e a adoção de políticas públicas sustentáveis tendem a tornar o mercado menos permeável a produtos poluidores, direcionando as ações e tomadas de decisão dos agentes econômicos externos para que possam continuar no mercado. Deste modo, à medida que determinada Nação cumpra as agendas ambientais assumidas via Tratados e seus agentes econômicos assimilem essa cultura, a racionalidade econômica tende a estender esses efeitos para outras nações.

As pressões externas também se revelam fator de destaque no que diz respeito ao cumprimento de Tratados. As Nações com mais influência internacional conseguem impor os seus objetivos sobre as outras, de modo a forçar com que os compromissos sejam assumidos sejam cumpridos. Nessa linha, as sanções internacionais também ganham relevância, pois podem provocar até mesmo o isolamento econômico daquele país que não der azo aos seus objetivos.

Por fim, as características do direito ambiental, assim como das próprias características do meio ambiental, exigem que sejam repensados os limites da soberania nacional. A acepção clássica, já bastante relativizada pela criação da ONU, é constantemente desafiada pelas questões ambientais, que exigem enfrentamento e soluções transnacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Fernando. Alerta de Biden sobre Amazônia eleva pressão sobre política ambiental do Brasil. *Revista Globo Rural*, Rio de Janeiro, 1 out. 2020. Sustentabilidade. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2020/10/alerta-de-biden-sobre-amazonia-eleva-pressao-sobre-politica-ambiental-do-brasil.html?status=500>.

Acesso em: 9 ago. 2021

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Julgamento de Agravo em Recurso Extraordinário. Agravo em Recurso Extraordinário nº 639.337. Município de São Paulo e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 23 de agosto de 2011. *Diário de Justiça Eletrônico*, [Brasília, DF], 15 set. 2011)

CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2009

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comitê económico e social europeu e ao comitê das regiões: estratégia europeia de mobilidade hipocarbónica. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2016\)501&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2016)501&lang=pt). Acesso em: 9 ago. 2021

_____. Concretizar o pacto ecológico europeu. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pt. Acesso em: 9 ago. 2021

DUPUY, Pierre-Marie. Soft law and the international law of the environment. *Michigan Journal of international law*. Michigan, n. 12. p. 420-435, 1991.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires; FREITAS, Luiz Fernando Calil de. Direitos fundamentais estatuídos não diretamente ou implícitos? *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 232-257, set./dez. 2020

GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental: breve reflexão. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. Rio de Janeiro. v.2, n.2, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/2>. Acesso em: 9 ago 2021

KÁTIA Abreu diz que Brasil pode ser alvo de sanções devido à gestão ambiental. *Estado de Minas*, Minas Gerais, 15 abr. 2021. Internacional. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/04/15/interna_internacional,1257520/katia-abreu-diz-que-brasil-pode-ser-alvo-de-sancoes-devido-a-gestao-ambient.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021

LINDNER, Julia; GOMES, Wagner. França e Irlanda ameaçam acordo UE-Mercosul se Brasil não proteger a Amazônia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 ago. 2019. Economia & Negócios. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,franca-e-irlanda-ameacam-acordo-com-mercosul-se-brasil-nao-protetger-a-amazonia,70002979206>. Acesso em: 9 ago. 2021

MARIN, Eriberto Francisco Bevilaqua; MASCARENHAS, Giovani Martins de Araújo. Análise da aplicação do princípio da vedação de retrocesso ambiental pelo supremo tribunal federal em julgados de (in)constitucionalidade das áreas rurais consolidadas. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 45, n. 3, 2022

NUNES, Paulo Henrique Faria. O problema da ratificação e da denúncia dos tratados internacionais no sistema constitucional brasileiro. *Cuestiones constitucionales*, Ciudad de México, n. 22, p. 115-131, jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000100004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 30 abr. 2022

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. **A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental**. In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, p. 6265-6289

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do rio sobre o meio ambiente**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/itajai/gerco/volume-v>. Acesso em: 09 ago. 2021

_____. **Report of the United Nations conference on the human environment**. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em: 09 ago. 2021

_____. **Reports of the international arbitral awards: trail smelter case (United States, Canada)**. Disponível em: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021

PASSARINHO, Nathalia. Como política ambiental de Bolsonaro afetou imagem do Brasil em 2019 e quais as consequências disso. **BBC News**, [S. l.], 31 dez. 2019. Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50851921>. Acesso em: 9 ago. 2021

PIOVESAN, Flávia. A constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA; Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. (Org.). **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil**. Brasília, 2000. p. 87-104

ROUSSEAU, Charles. **Droit international public**. Paris: Dalloz, 1970. v. I

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021

SHELTON, Dinah L., **Soft law**. In: Handbook of International Law, Routledge Press, 2008, GWU Legal Studies Research Paper n. 322, GWU Law School Public Law Research Paper n. 322. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1003387>. Acesso em: 21 abr. 2022

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

_____. **O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável**. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS, Ana Flavia (orgs.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009.

DESAFIOS E POTENCIALIDADES DA PRODUÇÃO NACIONAL DE FÁRMACOS NO COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE: TECNOLOGIA, SUSTENTABILIDADE E AUTOSSUFICIÊNCIA NO SUS¹

Luís Frederico de Medeiros Portolan Galvão Minnicelli²

Renata Capriolli Zocatelli Queiroz³

RESUMO: Este estudo tem como objetivo examinar as condições e estratégias necessárias para que o Brasil aumente sua autossuficiência na produção de medicamentos, focando em tecnologias que reduzam a dependência de importações de insumos farmacêuticos. Busca-se investigar os desafios econômicos, tecnológicos e políticos que precisam ser enfrentados para o fortalecimento da produção nacional, considerando o alto custo de importação de medicamentos para doenças crônicas, como HIV/AIDS e hepatite C, que poderiam ser fabricados localmente. Este estudo utilizou uma abordagem qualitativa por meio de uma revisão de literatura narrativa para analisar as condições e estratégias para aumentar a autossuficiência do Brasil na produção de medicamentos. Os resultados indicaram que a implementação de políticas de inovação poderia viabilizar a produção local de medicamentos a custos reduzidos, evidenciando a viabilidade econômica da produção nacional. Além disso, a análise revela a presença de barreiras estruturais significativas como a burocracia regulatória, a falta de investimento em pesquisa e desenvolvimento e a dependência de insumos importados, que limitam a capacidade de produção e inovação do setor. Conclui-se que o fortalecimento do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) é essencial para garantir a autossuficiência do Brasil na produção de medicamentos. O estudo sugere que a integração de políticas públicas voltadas à inovação tecnológica e à superação das barreiras estruturais pode promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável do setor de saúde, beneficiando o Sistema Único de Saúde (SUS) e a população brasileira como um todo.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde (SUS); Política Pública; Inovação Tecnológica; Sustentabilidade

ABSTRACT: This study aims to analyze the conditions and strategies necessary for Brazil to increase its self-sufficiency in pharmaceutical production, with a focus on technologies that reduce dependency on imported pharmaceutical inputs. The research investigates economic, technological, and political challenges that must be addressed to strengthen domestic production, particularly considering the high costs of importing medications for chronic diseases, such as HIV/AIDS and hepatitis C, which could be manufactured locally. A qualitative approach was employed

¹ Recebido em 23/12/2024 e aceito em 23/12/2024.

² Possui graduação em Direito pela Universidade Paulista (2002), Pós graduação em Direito Público pela Universidade Potiguar (2008), Pós graduação em Comércio Exterior e Negócios Internacionais pelo INPG (2014), Pós graduação em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Faculdade Escola Paulista de Direito (2017), Mestrando em Direito Internacional pela Must University, Miami (2023), Agente Delegado de Serventia Extrajudicial no Estado do Paraná (2023)

³ Sócia do Baptista Luz Advogados. Pós-Doutora e Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo USP. Mestre e especialista pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Certified Data Protection Officer/Brasil (CDPO/BR) pela IAPP. Membro da ABRADEP (Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político). Professora do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologia da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Professora Convidada do Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, Professora do Curso de Pós-Graduação em Direito Empresarial aplicado à era Digital da Universidade Estadual de Londrina. Professora do Curso de Graduação em Direito da Faculdades Londrina.

through a narrative literature review to examine the conditions and strategies for enhancing Brazil's pharmaceutical self-sufficiency. The findings indicate that the implementation of innovation policies could enable local drug production at lower costs, demonstrating the economic feasibility of domestic manufacturing. Furthermore, the analysis identifies significant structural barriers, including regulatory bureaucracy, insufficient investment in research and development, and dependency on imported inputs, which constrain the sector's capacity for production and innovation. The study concludes that strengthening the Health Economic-Industrial Complex (HEIC) is critical to achieving self-sufficiency in pharmaceutical production in Brazil. It is suggested that the integration of public policies focused on technological innovation and the resolution of structural barriers can foster equitable and sustainable development of the health sector, benefiting the Unified Health System (SUS) and the Brazilian population.

Keywords: Unified Health System (SUS); Public Policy; Technological Innovation; Sustainability

1 INTRODUÇÃO

O Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) se configura como um sistema complexo que integra a produção, distribuição e uso de produtos e serviços de saúde, abrangendo desde a pesquisa e desenvolvimento até a fabricação e comercialização de medicamentos e insumos farmacêuticos (Gadelha, 2022). Este contexto se torna especialmente relevante no Brasil, onde o Sistema Único de Saúde (SUS) enfrenta desafios significativos relacionados à dependência de importações e à necessidade de garantir acesso equitativo a medicamentos essenciais. A pandemia de COVID-19 evidenciou essas fragilidades, ressaltando a urgência de fortalecer a capacidade de produção nacional e de promover inovações tecnológicas que possam mitigar os altos custos e a vulnerabilidade do sistema (Vieira; Gonçalves; Andrade, 2024).

Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a investigar as condições e estratégias necessárias para aumentar a autossuficiência do Brasil na produção de medicamentos, com um enfoque particular nas tecnologias que possam reduzir a dependência de insumos importados. O problema de pesquisa a ser abordado centra-se na identificação dos principais desafios econômicos, tecnológicos e políticos que o Brasil enfrenta para fortalecer sua produção nacional de fármacos, especialmente em um contexto de desigualdade e exclusão social.

As possíveis respostas para o problema de pesquisa levantado incluem a análise de como a implementação de políticas de inovação pode facilitar a produção local de medicamentos a custos reduzidos e, conseqüentemente, a promoção da autossuficiência

industrial. Além disso, considera-se a identificação de barreiras estruturais que dificultam o desenvolvimento do setor, como a burocracia regulatória e a escassez de investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Ao abordar essas questões, o estudo pretende contribuir para a formulação de estratégias que potencializem a capacidade de produção de medicamentos no Brasil.

O objetivo geral deste trabalho é examinar as condições e estratégias necessárias para que o Brasil aumente sua autossuficiência na produção de medicamentos, focando em tecnologias que reduzam a dependência de importações de insumos farmacêuticos. Busca-se investigar os desafios econômicos, tecnológicos e políticos que precisam ser enfrentados para o fortalecimento da produção nacional, considerando o alto custo de importação de medicamentos para doenças crônicas, como HIV/AIDS e hepatite C, que poderiam ser fabricados localmente.

Para atingi-lo, os objetivos específicos incluem: a) avaliar o papel da tecnologia e da inovação na expansão da produção nacional de fármacos; b) identificar os entraves estruturais e regulatórios que limitam a ampliação do parque industrial de saúde no Brasil; c) investigar como políticas de incentivo à inovação podem contribuir para a sustentabilidade econômica do SUS.

A relevância deste trabalho se dá pela necessidade premente de fortalecer o CEIS no Brasil, promovendo a autossuficiência na produção de medicamentos e insumos essenciais. A pesquisa não apenas busca contribuir para o debate acadêmico, mas também apresenta implicações práticas para a formulação de políticas públicas que visem à redução da desigualdade no acesso a medicamentos e à melhoria da qualidade de vida da população.

A metodologia adotada para a realização deste trabalho é a pesquisa bibliográfica, que envolve um levantamento crítico da literatura existente sobre o tema, com ênfase em publicações recentes nos bancos de dados Google Acadêmico e SciELO. A análise crítica de conteúdo permitirá uma compreensão aprofundada dos desafios e oportunidades para o fortalecimento da produção nacional de medicamentos.

O desenvolvimento deste artigo foi organizado em seções que abordaram de forma estruturada os aspectos relevantes para a análise da autossuficiência na produção de medicamentos no Brasil.

A primeira seção avaliará o papel da tecnologia e da inovação na expansão da produção nacional de fármacos, discutindo as tecnologias emergentes e sua aplicabilidade no contexto brasileiro.

A segunda seção se concentrará na identificação dos entraves estruturais e regulatórios que limitam a ampliação do parque industrial de saúde, abordando os desafios burocráticos e financeiros que o setor enfrenta.

A terceira seção investigará como políticas de incentivo à inovação podem contribuir para a sustentabilidade econômica do Sistema Único de Saúde (SUS), analisando iniciativas existentes e sugerindo caminhos para um futuro mais robusto e autossuficiente.

A quarta seção abordará o papel das patentes no fortalecimento da produção nacional de fármacos, verificando seu papel central no fortalecimento do CEIS, sua influência no desenvolvimento tecnológico, na competitividade industrial e no acesso a medicamentos no Brasil, mas que também apresenta desafios relacionados à equidade no acesso a medicamentos e à dependência de insumos importados.

A quinta seção estudará um caso prático, especificamente a Súmula Vinculante 61 do STF, de 03 de outubro de 2024, que versa que “a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral, RE 566471”, analisando como o STF atualmente entende a questão da concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do SUS.

A sexta seção discutirá os resultados obtidos, de modo a cumprir os objetivos da pesquisa, observando que o caminho para a autossuficiência não está isento de desafios, apontando paradoxos da inovação na indústria farmacêutica, onde altos investimentos em pesquisa nem sempre resultam em maior acessibilidade.

2 O PAPEL DA TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO NA EXPANSÃO DA PRODUÇÃO NACIONAL DE FÁRMACOS

O papel da tecnologia e da inovação na expansão da produção nacional de fármacos é fundamental, especialmente em um país como o Brasil, que enfrenta desafios significativos na área da saúde pública e na dependência de importações de insumos farmacêuticos. As tecnologias emergentes não apenas promovem melhorias na eficiência produtiva, mas também possibilitam o desenvolvimento de novos produtos que atendem às demandas específicas do sistema de saúde brasileiro (Rocha et al., 2021).

A biotecnologia, por exemplo, tem se destacado como uma área promissora na produção de medicamentos, especialmente na criação de terapias biológicas e vacinas (Amaral et al., 2020). No Brasil, empresas têm investido na pesquisa de medicamentos biossimilares, que são versões semelhantes a medicamentos biológicos já existentes, mas com custos de produção potencialmente mais baixos. A aplicação de tecnologias como a edição genética e a cultura de células tem permitido a produção de proteínas terapêuticas de forma mais eficiente (Amaral et al., 2020). Contudo, os desafios relacionados à regulamentação e à necessidade de investimentos em infraestrutura de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) ainda representam obstáculos a serem superados.

Outra tecnologia relevante é a nanotecnologia (Brito, 2024), que permite a manipulação de materiais em escala molecular, resultando em fármacos mais eficazes e com menos efeitos colaterais. No contexto brasileiro, a aplicação dessa tecnologia pode transformar a forma como os medicamentos são entregues ao organismo, aumentando a biodisponibilidade e a eficácia terapêutica. Entretanto, o desenvolvimento de nanopartículas e a sua integração em sistemas de liberação controlada ainda requerem pesquisas aprofundadas e investimentos em capacitação técnica (Amaral et al., 2020).

A Inteligência Artificial (IA) também tem se tornado uma realidade crescente no setor farmacêutico (Dias, 2024), especialmente nas fases de pesquisa e desenvolvimento. No Brasil, startups e instituições de pesquisa têm adotado algoritmos de aprendizado de máquina para acelerar a descoberta de novos fármacos, analisar grandes volumes de dados e prever a eficácia de compostos (Amaral et al., 2020). A IA também pode otimizar processos produtivos, identificando ineficiências e sugerindo melhorias. Contudo, a falta de uma cultura de inovação e a escassez de profissionais qualificados na área ainda são barreiras significativas (Amaral et al., 2020).

A impressão 3D no setor farmacêutico representa uma revolução na personalização de medicamentos. Essa tecnologia permite a produção de doses exatas adaptadas às necessidades individuais dos pacientes, além de facilitar a fabricação de dispositivos médicos personalizados (Loureiro, 2024). No Brasil, há potencial para utilizar a impressão 3D na criação de medicamentos para doenças raras ou negligenciadas, que muitas vezes não são priorizadas pela indústria farmacêutica tradicional. No entanto, a regulamentação e a validação desses processos ainda estão em fase de desenvolvimento (Loureiro, 2024).

A aplicabilidade dessas tecnologias emergentes no Brasil é influenciada por diversos fatores, como a infraestrutura de pesquisa, o ambiente regulatório e a disponibilidade

de financiamento. A falta de investimentos em pesquisa e desenvolvimento tem sido um entrave significativo para a adoção de inovações (Rocha et al., 2021). Embora haja iniciativas de fomento à inovação, como os programas de apoio da Finep e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ainda é necessário aumentar os recursos disponíveis para que as empresas possam investir em tecnologias emergentes (Rocha et al., 2021).

3 ENTRAVES ESTRUTURAIS E REGULATÓRIOS QUE LIMITAM A AMPLIAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL DE SAÚDE

Os entraves estruturais e regulatórios que limitam a ampliação do parque industrial de saúde no Brasil constituem um conjunto complexo de desafios que envolvem desde a burocracia excessiva até a falta de financiamento adequado para a P&D (Fernandes, Gadelha e Maldonado, 2024). Um dos principais aspectos que afetam a indústria farmacêutica e de dispositivos médicos é a morosidade do processo regulatório, que se caracteriza por uma série de etapas que muitas vezes se arrastam por longos períodos. O processo de aprovação de novos medicamentos e tecnologias, conduzido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), é complexo e possui requisitos rigorosos que, embora necessários para garantir a segurança e a eficácia, é moroso (Brasil, 2005).

Além disso, a burocracia regulatória se estende para a obtenção de licenças e alvarás necessários para a operação das empresas do setor. O Brasil é conhecido por ter um ambiente de negócios complexo, onde a sobreposição de regulamentos federais, estaduais e municipais pode criar um cenário desafiador para novas empresas e para a expansão das existentes (Fernandes, 2022). A falta de uma legislação clara e a necessidade de conformidade com diversas normas complicam ainda mais o cenário, levando a atrasos na implementação de projetos e à incerteza que desestimula a inovação. O tempo prolongado para a aprovação de novos produtos gera insegurança nas empresas, que, em vez de investirem em novas tecnologias, preferem adotar uma abordagem cautelosa, limitando a introdução de inovações no mercado (Fernandes, 2022).

A questão financeira é igualmente premente. O setor de saúde frequentemente enfrenta escassez de recursos para investimento em P&D, o que impede a modernização das instalações e a adoção de novas tecnologias (Fernandes; Gadelha;

Maldonado, 2023). Muitas empresas brasileiras, especialmente as pequenas e médias, têm dificuldade em acessar financiamento, uma vez que as instituições financeiras costumam considerar o setor farmacêutico como de alto risco (Marques, 2021). Além disso, os elevados custos operacionais, somados a uma carga tributária significativa, afetam a capacidade das empresas de investir em inovação. O Brasil, comparado a outros países, possui uma carga tributária elevada, que pode chegar a até 40% em alguns setores (Rezende et al, 2021). Essa realidade é ainda mais desafiadora para startups e empresas de menor porte que, por muitas vezes, não possuem um fluxo de caixa robusto para suportar os custos iniciais (Amaral et al., 2020).

Outro fator que limita a expansão do parque industrial de saúde é a escassez de mão de obra qualificada. O Brasil enfrenta uma deficiência de profissionais capacitados em áreas críticas, como biotecnologia e engenharia farmacêutica. A formação inadequada de recursos humanos resulta em uma falta de inovação e em um baixo nível de competitividade em relação a mercados internacionais. A necessidade de um sistema educacional que se alinhe às demandas do setor é essencial para garantir um fluxo contínuo de talentos. As instituições de ensino superior e os centros de pesquisa precisam estreitar a colaboração com a indústria, criando programas de formação que desenvolvam competências específicas que atendam às necessidades do mercado (Amaral et al., 2020).

A instabilidade econômica e as incertezas políticas também desempenham um papel significativo na limitação da expansão do parque industrial de saúde. O Brasil, ao longo dos anos, enfrentou crises econômicas que afetaram o investimento no setor público e privado. Essa instabilidade gera um ambiente desfavorável para a atração de investimentos estrangeiros diretos, que são cruciais para a modernização da indústria e para a entrada de novas tecnologias no país. Em um cenário onde a economia está em constante mudança, empresas podem hesitar em investir em projetos de longo prazo que demandem grandes aportes financeiros (Marques, 2021), (Fernandes; Gadelha; Maldonado, 2023).

Ademais, a falta de incentivos e políticas públicas específicas que favoreçam o desenvolvimento da indústria nacional de saúde é outro entrave importante. Embora existam programas de incentivo à inovação, como os mecanismos de inovação da Finep e os incentivos fiscais, a implementação efetiva e a disseminação de informações sobre esses programas ainda são deficientes. Muitas empresas desconhecem as oportunidades de apoio que estão disponíveis, o que resulta em um subaproveitamento de recursos que poderiam impulsionar o setor (Marques, 2021), (Fernandes; Gadelha; Maldonado, 2023).

Portanto, a combinação de burocracia excessiva, desafios financeiros, escassez de mão de obra qualificada, instabilidade econômica e a ausência de políticas públicas eficazes forma um quadro complexo que limita a ampliação do parque industrial de saúde no Brasil. Para que o país consiga superar esses entraves, é essencial que haja um esforço coordenado entre governo, instituições de ensino e a indústria, visando a criação de um ambiente que favoreça a inovação, o investimento e a competitividade no setor de saúde. A superação desses desafios não apenas beneficiaria a indústria farmacêutica e de dispositivos médicos, mas também traria impactos positivos significativos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para a saúde da população brasileira.

4 POLÍTICAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DO SUS

Para que o Brasil avance em direção a um futuro mais autossuficiente e sustentável para o SUS, é necessário intensificar os investimentos em ciência e tecnologia e fortalecer as parcerias entre o setor público e privado.

Uma estratégia promissora seria a criação de fundos de investimento específicos para a inovação no setor de saúde, que poderiam ser alimentados por recursos provenientes de royalties sobre produtos farmacêuticos e impostos específicos (Fernandes; Gadelha; Maldonado, 2023). Esses fundos, geridos por meio de governança transparente e com objetivos de longo prazo, poderiam oferecer financiamento direto para projetos de inovação que atendam às necessidades do SUS, reduzindo sua dependência de insumos importados.

Outra medida importante seria a criação de centros de excelência e inovação em saúde, em parceria com universidades e institutos de pesquisa, voltados à pesquisa de novas tecnologias que possam ser aplicadas diretamente nos programas do SUS (Marques, 2021).

No entanto, um futuro mais autossuficiente também requer mudanças na estrutura das políticas de incentivo, que devem ser mais acessíveis e amplamente divulgadas para empresas de todos os portes. As pequenas e médias empresas (PMEs), por exemplo, muitas vezes não possuem os recursos necessários para acessar os benefícios oferecidos por leis como a Lei do Bem, o que limita seu potencial de inovação. A criação de políticas

específicas para PMEs e startups na área de saúde poderia potencializar o desenvolvimento de soluções inovadoras, proporcionando ao SUS um leque mais amplo de opções tecnológicas e farmacêuticas (Fernandes; Gadelha; Maldonado, 2023).

Para Vieira, Gonçalves e Andrade (2024), as políticas de incentivo à inovação têm contribuído de maneira significativa para a sustentabilidade econômica do SUS ao possibilitar a produção nacional de medicamentos e tecnologias de saúde, reduzindo a dependência de importações e criando um ambiente mais competitivo e autossuficiente. Contudo, para assegurar a continuidade e o fortalecimento desse processo, é necessário um alinhamento estratégico entre governo, indústria e academia, que promova o desenvolvimento de um parque industrial moderno e eficiente. Apenas com uma abordagem coordenada e sustentável será possível garantir que o SUS continue a atender à população brasileira com qualidade, acessibilidade e segurança.

5 O PAPEL DAS PATENTES NO FORTALECIMENTO DA PRODUÇÃO NACIONAL DE FÁRMACOS

As patentes desempenham um papel central no fortalecimento do CEIS, influenciando diretamente o desenvolvimento tecnológico, a competitividade industrial e o acesso a medicamentos no Brasil. De acordo com Fernandes, Gadelha e Maldonado (2024), o sistema de patentes assegura exclusividade temporária ao inventor, incentivando investimentos em P&D. No entanto, no setor farmacêutico, esse instrumento também apresenta desafios relacionados à equidade no acesso a medicamentos e à dependência de insumos importados, conforme apontado por Cibils (2022).

No contexto brasileiro, o impacto das patentes é marcado por limitações estruturais que dificultam sua aplicação eficaz no fortalecimento da produção nacional de fármacos. Entre os desafios destacados por Fernandes, Gadelha e Maldonado (2024), estão a demora no processamento de patentes pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), que frequentemente reduz a atratividade do Brasil como mercado para inovações, e a dependência tecnológica, evidenciada pelo fato de que a maioria das patentes farmacêuticas no Brasil pertence a empresas multinacionais. Além disso, políticas públicas insuficientes comprometem a integração entre propriedade intelectual e incentivos ao desenvolvimento industrial, como ressalta Silva et al. (2020).

O impacto das patentes no acesso a medicamentos é uma questão crítica para o Sistema Único de Saúde (SUS), que busca garantir a universalidade do atendimento. Segundo Rezende et al. (2021), medicamentos protegidos por patentes frequentemente apresentam custos elevados, dificultando sua aquisição em larga escala pelo SUS.

Casos emblemáticos, como os medicamentos para HIV/AIDS e hepatite C, ilustram a necessidade de estratégias que equilibrem inovação tecnológica e acesso equitativo. O licenciamento compulsório, utilizado pelo Brasil para reduzir custos de medicamentos como o Efavirenz, é apontado por Fernandes, Gadelha e Maldonado (2024) como uma ferramenta essencial para garantir o acesso. A promoção da produção local de genéricos e biossimilares, conforme Silva et al. (2020), é outra medida fundamental para fortalecer a indústria nacional e reduzir a dependência de importações.

Para fortalecer o CEIS, é essencial adotar estratégias integradas. Fernandes, Gadelha e Maldonado (2024) sugerem a revisão do marco regulatório para simplificar os processos no INPI e atrair mais investimentos. O incentivo ao P&D nacional, por meio de parcerias entre universidades, centros de pesquisa e empresas, é destacado por Rezende et al. (2021) como uma abordagem viável para a criação de tecnologias inovadoras protegidas por patentes nacionais. Além disso, Silva et al. (2020) defendem a criação de hubs tecnológicos que unam startups, grandes empresas e instituições públicas, promovendo um ambiente favorável à inovação. Essas medidas, associadas à implementação de políticas de isenção fiscal para empresas que investem em P&D, podem consolidar o papel das patentes no fortalecimento da produção nacional de fármacos, alinhando inovação tecnológica com acessibilidade.

Ressalte-se, ainda, que a judicialização da saúde no Brasil tem sido um reflexo da dificuldade do SUS em fornecer medicamentos de alto custo, especialmente aqueles protegidos por patentes. Muitos desses medicamentos só se tornam acessíveis por ordem judicial, evidenciando a lacuna entre as demandas da população e a capacidade de oferta do sistema público. Nesse contexto, a ampliação da produção nacional de fármacos desempenha um papel crucial, pois permite a redução da dependência de importações e o aumento da oferta de medicamentos genéricos e biossimilares (Brasil, 2005). Neste sentido, políticas que incentivem a inovação tecnológica e o fortalecimento do parque industrial nacional podem não apenas ampliar o acesso, mas também mitigar os custos e conflitos judiciais associados à aquisição de medicamentos essenciais, contribuindo para a sustentabilidade do SUS e para o cumprimento do direito à saúde.

6 ANÁLISE DA SÚMULA VINCULANTE 61 DO STF

A Súmula Vinculante 61 do STF, de 03 de outubro de 2024, versa que “a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde (SUS), deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral do RE 566471”.

O RE 566471, do ano de 2007, do Rio Grande do Norte, foi o leading case do STF para o tema hora em debate, seu mérito foi julgado no ano de 2020 (foi negado e com efeitos interpartes) e neste julgamento o STF decidiu também que a tese da repercussão geral seria fixada posteriormente, o que efetivamente ocorreu em 26 de setembro de 2024, quando a tese do tema 6 foi fixada, nos seguintes termos.

Tema 6 - Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo. Relator: MIN. MARCO AURÉLIO. Leading Case: RE 566471. Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º; 5º; 6º; 196; e 198, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, a obrigatoriedade, ou não, de o Estado fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo. Tese: 1. A ausência de inclusão de medicamento nas listas de dispensação do Sistema Único de Saúde - SUS (RENAME, RESME, REMUME, entre outras) impede, como regra geral, o fornecimento do fármaco por decisão judicial, independentemente do custo. 2. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos, cujo ônus probatório incumbe ao autor da ação: (a) negativa de fornecimento do medicamento na via administrativa, nos termos do item '4' do Tema 1234 da repercussão geral; (b) ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela Conitec, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação, tendo em vista os prazos e critérios previstos nos artigos 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e no Decreto nº 7.646/2011; (c) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas; (d) comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise; (e) imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico fundamentado, descrevendo inclusive qual o tratamento já realizado; e (f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento. 3. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos termos do artigo 489, § 1º, incisos V e VI, e artigo 927, inciso III, § 1º, ambos do Código de Processo Civil, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente: (a) analisar o ato administrativo comissivo ou omissivo de não incorporação pela Conitec ou da negativa de fornecimento da via administrativa, à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, especialmente a política pública do SUS, não sendo possível a incursão no mérito do ato administrativo; (b) aferir a presença dos requisitos de dispensação do medicamento, previstos no item 2, a partir da prévia consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível na respectiva

jurisdição, ou a entes ou pessoas com expertise técnica na área, não podendo fundamentar a sua decisão unicamente em prescrição, relatório ou laudo médico juntado aos autos pelo autor da ação; e (c) no caso de deferimento judicial do fármaco, oficiar aos órgãos competentes para avaliarem a possibilidade de sua incorporação no âmbito do SUS.

O tema esclarece que, em regra, se um medicamento estiver registrado na ANVISA, mas não estiver na lista de medicamentos do SUS daqueles disponíveis para fornecimento à população em geral, não poderá ser concedido por decisão judicial, e que, caso o julgador entenda que mesmo nestes casos o medicamento deve ser concedido ao requerente, ele deverá observar todos os requisitos do Tema 6 para a concessão, sob pena de nulidade de sua decisão.

Desta forma, estabelecem-se critérios mais objetivos para a concessão de medicamentos pela via judicial, fazendo com que haja mais segurança jurídica na sua disposição, havendo mais igualdade no fornecimento, princípio basilar do SUS.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O aumento da autossuficiência na produção de medicamentos no Brasil é um objetivo estratégico que demanda a superação de desafios econômicos, tecnológicos e políticos. Nesse contexto, a adoção de inovações tecnológicas e o fortalecimento do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) emergem como pilares fundamentais para reduzir a dependência de importações de insumos farmacêuticos e atender às demandas do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no tratamento de doenças crônicas como HIV/AIDS e hepatite C.

As inovações associadas à Indústria 4.0, como destacam Amaral et al. (2020), têm o potencial de transformar a produção farmacêutica ao incorporar tecnologias como inteligência artificial, blockchain e fabricação aditiva. Essas ferramentas permitem maior rastreabilidade e eficiência nos processos produtivos, promovendo a redução de custos e o aumento da competitividade da indústria nacional. Entretanto, conforme argumenta Loureiro (2024), a implementação dessas tecnologias exige um arcabouço regulatório robusto, alinhado às normas internacionais, além de investimentos em capacitação técnica e modernização das infraestruturas industriais, como ressaltam Bringel e Mendonça (2022).

O papel das patentes, embora essencial para a proteção da inovação, também apresenta desafios no acesso a medicamentos. Cibils (2022) observa que, em muitos casos, os altos custos de medicamentos protegidos por patentes levam à judicialização da saúde, uma prática já identificada pelo Ministério da Saúde (Brasil, 2005) como um reflexo da incapacidade do SUS de atender à demanda crescente por fármacos de alto custo. Esse fenômeno é agravado pela dependência do Brasil de insumos importados, o que eleva os custos e limita a capacidade de resposta a emergências sanitárias.

Nesse cenário, o fortalecimento do CEIS é uma estratégia central para reduzir essa dependência e ampliar a produção local. Gadelha (2022) e Vieira, Gonçalves e Andrade (2024) enfatizam que a criação de políticas de incentivo, como a formação de hubs tecnológicos e o fomento a parcerias público-privadas, é fundamental para consolidar a base econômica do SUS. Tais iniciativas poderiam ser complementadas por estratégias de inovação, como o desenvolvimento de genéricos e biossimilares, capazes de aumentar o acesso da população a medicamentos essenciais sem comprometer a sustentabilidade financeira do sistema de saúde, como sugerem Fernandes, Gadelha e Maldonado (2024).

A experiência internacional também fornece lições valiosas para a universalização do acesso a medicamentos. Rezende et al. (2021) e Silva et al. (2020) analisam como políticas de incentivo à produção local de antivirais de ação direta (AAD) para hepatite C podem ser adaptadas ao contexto brasileiro. Nesse sentido, Rocha et al. (2021) destacam a importância de institucionalizar processos de avaliação de tecnologias em saúde, como aqueles desenvolvidos pela Bio-Manguinhos, para ampliar a capacidade nacional de inovação.

No entanto, o caminho para a autossuficiência não está isento de desafios. Marques (2021) aponta os paradoxos da inovação na indústria farmacêutica, onde altos investimentos em pesquisa nem sempre resultam em maior acessibilidade. A superação desses obstáculos exige a adoção de políticas que integrem incentivos fiscais, mecanismos de licenciamento compulsório e modelos de parcerias estratégicas, como propõem Fernandes et al. (2023). Brito (2024) reforça que uma abordagem integrada entre ciência, tecnologia e inovação é imprescindível para superar as barreiras políticas e econômicas que limitam o fortalecimento da produção nacional.

O Supremo Tribunal Federal adentra a este contexto do fornecimento de fármacos na medida em que estabelece regras mais objetivas para a sua concessão, fazendo com que o princípio da igualdade seja melhor alcançado, que é um princípio que norteia todos os pontos já trabalhados.

8 CONCLUSÃO

A análise das condições e estratégias necessárias para aumentar a autossuficiência do Brasil na produção de medicamentos evidencia a importância de uma abordagem integrada que combine inovação tecnológica, fortalecimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) e políticas públicas eficazes.

A redução da dependência de importações de insumos farmacêuticos é essencial para enfrentar os desafios do Sistema Único de Saúde (SUS), sobretudo no fornecimento de medicamentos para doenças crônicas como HIV/AIDS e hepatite C. A implementação de tecnologias da Indústria 4.0 e o estímulo à produção de genéricos e biossimilares se mostram caminhos promissores, mas demandam um alinhamento regulatório robusto, investimentos estratégicos e parcerias entre setores público e privado para maximizar seus impactos positivos.

Contudo, alcançar essa autossuficiência requer superar entraves econômicos e políticos, bem como repensar a gestão das patentes no contexto nacional. Enquanto ferramenta de proteção à inovação, as patentes precisam ser equilibradas para não comprometer o acesso a medicamentos essenciais, especialmente diante de custos elevados que estimulam a judicialização da saúde. Assim, a conjugação de esforços entre governo, indústria e academia pode transformar o Brasil em um ator global relevante no setor farmacêutico, garantindo a sustentabilidade econômica do SUS e o atendimento das necessidades de saúde da população. A concretização dessa visão não só reduziria a vulnerabilidade do país frente a crises sanitárias, mas também consolidaria um modelo de desenvolvimento mais equitativo e autônomo.

O STF adentra ao tema aqui tratado na medida que fixa teses para que os julgadores tenham menos margem de discricionariedade em suas decisões de concessões de medicamentos, o que ajuda na harmonização do sistema por meio de menor impacto no orçamento e de mais igualdade no seu fornecimento, o que influi no contexto aqui abordado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Creusa Sayuri Tahara; et al. **Novos caminhos da biotecnologia: As inovações da indústria 4.0 na saúde humana**. Revista Brasileira Multidisciplinar, v. 23, n. 3, p. 203-231, 2020.

AMARAL, Marise Basso; REGO, Sergio. **Doenças raras na agenda da inovação em saúde: avanços e desafios na fibrose cística**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 12, p. e00115720, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Programa Nacional de DST e Aids. O Remédio via Justiça: um estudo sobre o acesso a novos medicamentos e exames em HIV/aids no Brasil por meio de ações judiciais** / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e Aids. Brasília: Ministério da Saúde. 2005.

BRINGEL, Antônio; MENDONÇA, Milton. **Quais desafios limitam a atuação dos Laboratórios Farmacêuticos Oficiais (LFO)?**. REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios, v. 3, n. 2, 2022.

BRITO, Higor Costa. **Ciência, tecnologia e inovação: tendências e desafios para o desenvolvimento científico e tecnológico–Volume II**. São Paulo: Amplla Editora, 2024.

CIBILS, Patrícia Maldaner. **Uma singela análise do tema das patentes de medicamentos à luz de casos de repercussão na jurisprudência pátria**. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, v. 1, n. 91, p. 261-274, 2022.

COSTA, Danielle Conte Alves Riani; BAHIA, Ligia. **Crise econômica e sanitária e o Universalismo Privatizante no sistema de saúde do Brasil**. São Paulo: Mórula Editorial, 2024.

DIAS, Tiago André de Brito. **Pharmatech Frontiers: avaliação do potencial de inovação e integração da IA e Blockchain no sector farmacêutico português**. 2024. Tese de Doutorado.

FERNANDES, Daniela Rangel Affonso; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, Jose Manuel Santos de Varge. **Patentes, acesso e produção local de medicamentos: reflexões a partir de experiências no SUS**. Saúde e Sociedade, v. 33, n. 1, p. e220791pt, 2024.

FERNANDES, Daniela Rangel Affonso; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, Jose Manuel Santos de Varge. **Estratégias de inovação em medicamentos e vacinas no âmbito do Ceis—modelos, mecanismos e expectativas.** Saúde em Debate, v. 47, n. 138, p. 377-392, 2023.

FERNANDES, Daniela Rangel Affonso. **Desafios e estratégias das instituições farmacêuticas públicas no contexto do CEIS e da pandemia: uma discussão sobre acesso, inovação e desenvolvimento.** 2022. Tese de Doutorado.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. **Complexo Econômico-Industrial da Saúde: a base econômica e material do Sistema Único de Saúde.** Cadernos de Saúde Pública, v. 38, p. e00263321, 2022.

LOUREIRO, Mariana de Almeida. **Avaliação da legislação, normas e orientações, nacionais e internacionais que garantam a qualidade na produção de medicamentos por fabrico aditivo.** 2024. Tese de Doutorado.

MARQUES, Renato. **Para além da molécula: paradoxos da gestão da inovação na indústria farmacêutica.** 2021. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

REZENDE, Claudio Campos da Cunha et al. **Saúde a que preço? Contribuições da experiência internacional para universalização do acesso e controle da hepatite C no Brasil.** 2021. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ROCHA, Kelly Cristina Rodrigues da; et al. **Estratégias para institucionalização do processo de incorporação e avaliação de tecnologia em saúde por instituições estratégicas do CEIS: um estudo a partir da experiência de Bio-Manguinhos.** 2021. Tese de Doutorado.

SILVA, Cristiane Ribeiro da; et al. **Panorama dos Antivirais de Ação Direta (AAD) para tratamento da hepatite C e identificação dos medicamentos de interesse para monitoramento com foco na produção nacional.** 2020. Tese de Doutorado.

VIEIRA, Camilli Moisinho; GONÇALVES, Nylza Maria Tavares; ANDRADE, Leonardo Guimarães. A importância estratégica do fortalecimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) para o amplo acesso a medicamentos no Sistema Único de Saúde. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 10, n. 10, p. 61-76, 2024.

DA TECNOLOGIA AO CAMINHO REGULATÓRIO E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO CONTROLE DE DESMATAMENTO: UMA ANÁLISE DO PRODES E OS DADOS GERADOS DO MONITORAMENTO DA FLORESTA AMAZÔNICA¹

FROM TECHNOLOGY TO REGULATORY AND PUBLIC POLICY PATHWAYS IN DEFORESTATION CONTROL: AN ANALYSIS OF PRODES AND DATA GENERATED FROM MONITORING THE AMAZON RAINFOREST

José Carlos Francisco dos Santos²

Luiz Fernando Pereira Nunes³

Resumo: Este artigo examina a evolução do desmatamento na Amazônia, desde uma região quase intacta até meados do século XX até sua transformação significativa devido a atividades humanas como agricultura, pecuária, exploração madeireira e construção de infraestrutura. Destaca-se o aumento do desmatamento nas décadas de 1970 e 1980, impulsionado por políticas de desenvolvimento, e os esforços de conservação intensificados no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, apesar dos desafios contínuos. Tem-se como objetivo a análise do Programa de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES) do INPE, utilizando avançadas tecnologias de satélite para monitoramento ambiental, incluindo análise de imagens de alta resolução e dados em múltiplas bandas espectrais, com processos de interpretação visual e digitalização automatizada. A metodologia é caracterizada como exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, usando-se do paradigma hipotético-dedutivo e do estudo de caso para descrever metodologia empregada na análise das imagens de satélite e o impacto de suas descobertas nas políticas ambientais brasileiras e na conservação global. Situa-se os dados comparativos de 2022 e 2023 do PRODES, e como eles impactam na sistematização regulatória, como o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, revogada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). O estudo conclui ressaltando a necessidade de regulações e políticas ambientais mais eficazes e conscientização global, e compara o PRODES com outros sistemas de monitoramento por satélite,

¹ Recebido em 24/12/2024 e aceito em 24/12/2024.

² Pós-Doutorando em Ciência da Informação pela Universidade Estadual de Londrina (2022), Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP - Marília SP (2020), Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Estadual de Londrina (2015) e graduado em Tecnologia em Processamento de Dados pela Universidade Norte do Paraná (2003). Atualmente é docente - Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito da Faculdades Londrina, Professor de Pós-Graduação Especialização, coordenador de cursos e Diretor Acadêmico do Instituto de Estudos Avançados e Pós-Graduação. Como Pesquisador atua nos Grupos de Pesquisa Análise Documentária na Unesp, Direito, Inovação, Tecnologias e Desenvolvimento das Faculdades Londrina. Membro do Grupo de Estudos Linguagem Unesp. Tem experiência em desenvolvimento e análise de sistemas de informação - controle acadêmico de IES. Atua como pesquisador na linha de pesquisa da organização e representação do conhecimento.

³ Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Graduado em Ciências Biológicas pela Faculdades Integradas Regionais Avaré-SP. Graduado em Ciência da Computação pela Universidade Estadual de Londrina. Professor Universitário e de Pós-graduação. Consultor em Projetos e Tecnologia pela Luv2mob.

reforçando a importância de uma abordagem colaborativa para a conservação ambiental.

Palavras-chave: Amazônia. Monitoramento do desmatamento. PRODES. Tecnologia.

Abstract: This article examines the evolution of deforestation in the Amazon, from an almost untouched region in the mid-20th century to its significant transformation due to human activities such as agriculture, livestock farming, logging, and infrastructure construction. It highlights the increase in deforestation in the 1970s and 1980s, driven by development policies, and the intensified conservation efforts in the late 1990s and early 2000s, despite ongoing challenges. The objective is to analyze the Amazon Legal Deforestation Monitoring Program (PRODES) of INPE, using advanced satellite technology for environmental monitoring, including analysis of high-resolution images and data in multiple spectral bands, with visual interpretation and automated digitization processes. The methodology is characterized as exploratory and descriptive, with a qualitative and quantitative approach, using the hypothetico-deductive paradigm and case study to describe the methodology employed in the analysis of satellite images and the impact of its findings on Brazilian environmental policies and global conservation. It presents comparative data from 2022 and 2023 of PRODES, and how they impact regulatory systematization, such as the Forest Code and the National Environmental Policy. The study concludes by emphasizing the need for more effective environmental regulations and policies and global awareness, and compares PRODES with other satellite monitoring systems, reinforcing the importance of a collaborative approach to environmental conservation.

Keywords: Amazonia. Deforestation monitoring. PRODES. Technology.

1 INTRODUÇÃO

A história do desmatamento na Amazônia é uma narrativa complexa que reflete tanto o desenvolvimento econômico quanto as preocupações ambientais. Historicamente, a região amazônica permaneceu relativamente intocada até meados do século XX. A partir de então, o desmatamento começou a aumentar significativamente, impulsionado principalmente por atividades como a expansão da agricultura, principalmente da pecuária, a exploração madeireira e a construção de infraestruturas como estradas.

Nos anos 1970 e 1980, o desmatamento na Amazônia ganhou impulso devido a políticas governamentais que incentivavam a ocupação e o desenvolvimento da região. Esta fase foi marcada pela construção de grandes projetos de infraestrutura, como rodovias e barragens, que abriram vastas áreas da floresta para a exploração e o assentamento humano. Além disso, a demanda global por produtos da Amazônia, como madeira e soja, também contribuiu para o aumento do desmatamento.

No entanto, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, começou a haver uma maior conscientização sobre os impactos ambientais do desmatamento, levando a esforços mais robustos para controlá-lo. O Brasil implementou políticas mais rígidas de conservação e monitoramento, como o PRODES, para combater o desmatamento ilegal e promover o uso sustentável dos recursos da floresta.

Apesar desses esforços, o desmatamento na Amazônia continua sendo uma preocupação significativa. Fatores como a pressão contínua para o desenvolvimento econômico, conflitos de terra e a ilegalidade persistem como desafios. Além disso, a mudança no cenário político em diferentes momentos também afetou a eficácia das políticas de conservação.

A história do desmatamento na Amazônia é, portanto, uma mistura de avanços e retrocessos. Enquanto progressos foram feitos, especialmente em termos de monitoramento e criação de áreas protegidas, o desafio de equilibrar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental continua sendo um tema central no debate sobre o futuro da Amazônia.

O monitoramento por satélite tem sido uma revolução no campo da observação terrestre, fornecendo uma perspectiva única e abrangente do planeta. Este desenvolvimento começou na era pós-Segunda Guerra Mundial, marcado por um rápido avanço na tecnologia espacial, impulsionado inicialmente pela corrida espacial entre os Estados Unidos e a União Soviética.

O primeiro satélite artificial, o Sputnik, lançado pela União Soviética em 1957, abriu caminho para o uso de satélites para diversos fins, incluindo o monitoramento ambiental. No entanto, foi com o lançamento do Landsat-1, pela NASA em 1972, que o monitoramento por satélite se tornou uma ferramenta vital para a observação ambiental. O Landsat-1, parte de uma série que continua ativa até hoje, foi pioneiro na captura de imagens da Terra, permitindo o monitoramento de mudanças no uso do solo, na vegetação, na expansão urbana, e em fenômenos naturais como erupções vulcânicas e desflorestamento.

Ao longo dos anos, a tecnologia de monitoramento por satélite tem avançado significativamente. Os satélites modernos, equipados com sensores avançados, são capazes de capturar imagens em diversas bandas do espectro eletromagnético, incluindo o infravermelho, o que permite uma análise mais detalhada e precisa da superfície terrestre. Além disso, a melhoria na resolução das imagens facilitou a detecção de mudanças ambientais em escalas cada vez menores.

Um aspecto crucial do desenvolvimento dessas tecnologias foi a capacidade de monitoramento contínuo. Diferente das observações terrestres pontuais, os satélites oferecem uma visão consistente e de longo prazo das mudanças ambientais, essencial para entender tendências e padrões climáticos, e para a gestão de recursos naturais.

Além do Landsat, outros programas, como o Sistema de Monitoramento da Terra (Earth Observing System - EOS) da NASA, o satélite europeu Sentinel, e programas de países como China, Índia e Brasil, têm contribuído significativamente para o campo do monitoramento ambiental. Estes esforços internacionais refletem a importância global da observação por satélite e sua aplicação em questões como mudança climática, gestão de desastres naturais e conservação ambiental.

O Programa de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) do Brasil, representa uma ferramenta essencial no esforço de compreender e combater o desmatamento na Floresta Amazônica. Através do uso de imagens de satélite de alta resolução, o PRODES monitora as mudanças na cobertura florestal, focando especialmente nas áreas que sofreram desmatamento completo, conhecido como corte raso.

Essas imagens, obtidas de satélites como os da série Landsat ou equivalentes, são analisadas anualmente, permitindo aos cientistas e pesquisadores identificar novas áreas de desmatamento. O processo inclui uma combinação de interpretação visual e classificação digital, assegurando uma avaliação precisa das alterações na paisagem.

A importância do PRODES vai além do monitoramento. Os dados gerados são cruciais para entender a dinâmica do desmatamento e são fundamentais na formulação de políticas de conservação e uso sustentável da floresta. Estas informações são amplamente utilizadas em pesquisas científicas, no planejamento governamental e por organizações não governamentais em seus esforços de conservação.

O objetivo deste artigo é realizar uma análise do Programa de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) do Brasil. Pretende-se explorar o PRODES na detecção e quantificação do desmatamento na Floresta Amazônica, examinando a seus dados, a metodologia empregada na análise das imagens de satélite e o impacto de suas descobertas nas políticas ambientais brasileiras e na conservação global. Além disso, o artigo visa comparar o PRODES com outros sistemas de monitoramento por satélite ao redor do mundo, destacando as inovações tecnológicas e os desafios enfrentados pelo programa no

contexto das mudanças climáticas e da pressão antrópica sobre a maior floresta tropical do mundo.

2 PROJETOS SEMELHANTES COM PRODES

A finalidade de apresentar projetos relacionados com o PRODES, tem sua importância estabelecida no caráter exploratório e de descrição, de forma sucinta, as suas funcionalidades, apresenta-se os seguintes sistemas: Global Forest Watch (GFW), Starling, da Airbus e The Forest Trust (TFT), Plataforma SEPAL da FAO, Rainforest Connection, Deterrence of Deforestation (DOD), e WRI's Resource Watch.

Global Forest Watch (GFW): Desenvolvido pelo World Resources Institute, o GFW usa IA para analisar imagens de satélite e fornecer informações em tempo quase real sobre mudanças nas coberturas florestais ao redor do mundo. Ele permite que usuários identifiquem áreas de desmatamento e acompanhem tendências ao longo do tempo.

Figura 1 – Interface Global Forest Watch



Fonte: Global Forest Watch (2024).

Starling, da Airbus e The Forest Trust (TFT): Este sistema combina imagens de satélite de alta resolução com IA para monitorar a cobertura florestal e detectar mudanças. É especialmente útil para empresas que buscam garantir cadeias de suprimentos livres de desmatamento.

Figura 2 – Interface Starling (Airbus)



Fonte: Starling (2024).

Plataforma SEPAL da FAO: O Sistema para Monitoramento de Florestas e Terra da FAO (SEPAL) utiliza IA para processar grandes volumes de dados de sensoriamento remoto. Ele fornece ferramentas para que países monitorem e relatem sobre suas florestas, ajudando-os a cumprir compromissos internacionais como os do Acordo de Paris.

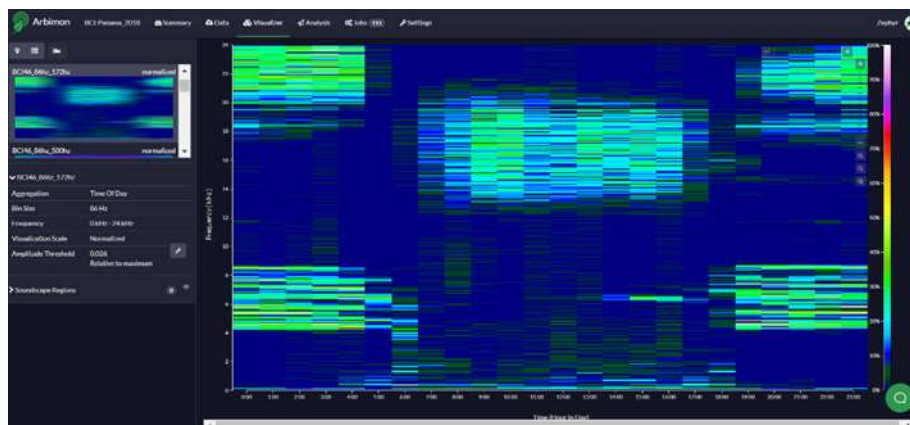
Figura 3 – Plataforma SEPAL



Fonte: Plataforma SEPAL (2024).

Rainforest Connection: Este projeto utiliza IA para analisar áudio capturado em florestas tropicais. A tecnologia detecta sons de motosserras e outras atividades ilegais, permitindo uma resposta rápida para combater o desmatamento.

Figura 4 – Rainforest Connection

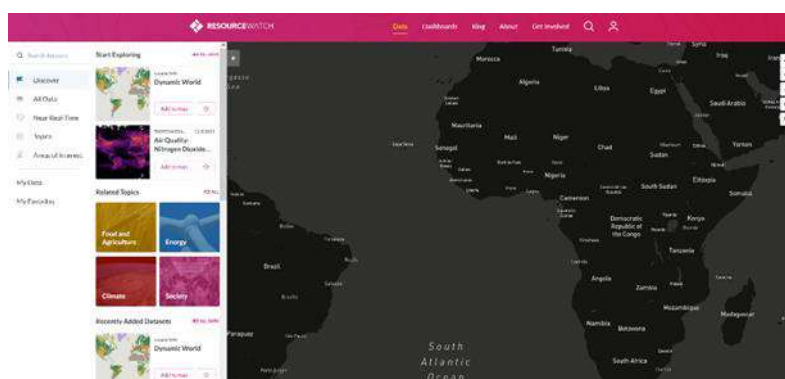


Fonte: Rainforest Connection (2024).

Deterrence of Deforestation (DOD): Este projeto usa IA para prever áreas de alto risco de desmatamento. Combinando dados de várias fontes, incluindo imagens de satélite e informações socioeconômicas, ajuda na tomada de decisões proativas para prevenir o desmatamento.

WRI's Resource Watch: Oferece um conjunto de dados e ferramentas analíticas, incluindo IA, para monitorar e analisar o uso dos recursos naturais globais. Embora não seja exclusivamente focado no desmatamento, inclui dados relevantes que podem ser usados para esse fim.

Figura 5 - WRI's Resource Watch



Fonte: WRI's Resource Watch (2024).

Considera-se os projetos relacionados com o PRODES, os quais tem uma grande aproximação nas suas funcionalidades de análises imagéticas, concentram-se no desenvolvimento do controle das alterações florestais. A contextualização desses projetos trazem uma realidade do uso da tecnologia com modelos que identificam atividades consideradas impróprias no manejo florestal.

3 METODOLOGIA DO PRODES

O Programa de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES) do INPE utiliza uma série de tecnologias de satélite avançadas para monitorar o desmatamento na Amazônia. As principais características dessas tecnologias incluem:

- **Imagens de Alta Resolução:** O PRODES utiliza imagens de satélites como os da série Landsat, que fornecem imagens de alta resolução. Isso permite a detecção precisa de mudanças na cobertura florestal, incluindo áreas de desmatamento.
- **Múltiplas Bandas do Espectro Eletromagnético:** Os satélites empregados pelo PRODES são capazes de capturar imagens em diferentes bandas do espectro eletromagnético, incluindo o visível, infravermelho próximo e infravermelho médio. Essas capacidades permitem a análise detalhada de diversos aspectos da vegetação e do solo.
- **Análise Temporal:** O uso contínuo desses satélites possibilita a comparação de imagens ao longo do tempo, facilitando a identificação de mudanças na cobertura florestal e a avaliação da taxa de desmatamento ao longo dos anos.
- **Processamento e Análise de Dados:** As imagens capturadas são processadas e analisadas utilizando algoritmos avançados. Isso inclui a interpretação visual e classificação digital, permitindo a identificação de áreas desmatadas com alta precisão.
- **Integração de Dados:** O PRODES também integra dados de outras fontes e sistemas de monitoramento para obter uma visão mais completa do desmatamento na região.

Segundo Pinto et al. (2023), o avanço tecnológico e o desenvolvimento da capacidade técnica e computacional do INPE proporcionaram a transição do PRODES analógico para o digital, permitindo com isso a utilização de algoritmos semi-automatizados de segmentação, classificação, pós classificação e ferramentas de edição matricial e vetorial dentro de um banco de dados georreferenciado com dados consistentes.

3.1 Métodos de análise e coleta de dados

O Programa de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES) do INPE utiliza uma abordagem sofisticada para a análise e coleta de dados do

desmatamento na Amazônia. Este processo começa com a coleta de imagens de alta resolução de satélites, como os da série Landsat, que são essenciais para monitorar mudanças na cobertura florestal. Uma vez coletadas, estas imagens passam por um rigoroso processo de processamento, que inclui correções de distorções e ajustes de contraste, para assegurar a qualidade e precisão dos dados.

A análise dos dados é uma combinação de interpretação visual por especialistas e processos digitais automatizados, que ajudam a identificar áreas de desmatamento de forma precisa. Após a identificação, as áreas desmatadas são classificadas e mapeadas, fornecendo informações detalhadas sobre a localização e a extensão do desmatamento. Este mapeamento é crucial para entender a dinâmica do desmatamento e para desenvolver estratégias de conservação.

Para garantir a precisão dos dados coletados, o PRODES realiza um processo de validação, que pode incluir comparações com outras fontes de dados e, em alguns casos, verificações de campo. Este passo é fundamental para assegurar que as informações fornecidas pelo programa sejam confiáveis e úteis para a tomada de decisões.

Por fim, os dados compilados são publicados em relatórios anuais e disponibilizados para o público e autoridades, reforçando a transparência e permitindo que diversas partes interessadas acessem informações cruciais sobre o estado da Amazônia. Este processo completo faz do PRODES uma ferramenta vital no monitoramento e na compreensão do desmatamento na região amazônica.

Pinto et al. (2023), aponta que a metodologia desenvolvida para detecção de nuvens utiliza diferentes ferramentas de PDI, como modelo linear de mistura espectral, índices normalizados e métricas de textura que totalizam 224 variáveis que compõem os dados de entrada para o algoritmo de classificação, Random Forest.

3.2 Critérios para determinar áreas de desmatamento

O PRODES, um programa essencial no monitoramento do desmatamento na Amazônia, utiliza uma série de critérios rigorosos para determinar áreas de desmatamento:

- Fontes de Imagem: Quase todas as imagens utilizadas pelo PRODES vêm do Landsat, um satélite da NASA e do US Geological Survey, que captura imagens da Amazônia a cada 16 dias com uma resolução de 30 metros. Além disso, cenas de outros satélites como o CBERS (uma parceria entre Brasil e China) e o Sentinel (da Agência Espacial

Europeia) complementam as informações das áreas nubladas que o Landsat não consegue identificar.

- **Tamanho Mínimo para Detecção:** O PRODES identifica perdas de cobertura florestal a partir de 6,25 hectares. A definição desse limite é crucial para manter a consistência e a comparabilidade com os dados históricos, que vêm sendo registrados desde 1988. Internamente, o INPE lida com imagens e desmatamento a partir de 2 hectares, mas as estimativas divulgadas no final de cada ano e as taxas consolidadas publicadas nos meses seguintes mantêm a base de 6,25 hectares para evitar a "contaminação" da série histórica.

- **Comparação Temporal de Imagens:** A taxa anual de desmatamento é determinada pela comparação entre as melhores imagens capturadas durante a seca (julho a setembro) do ano analisado com as imagens de dois ou mais anos anteriores. Esse método permite identificar novas áreas de desmatamento de forma precisa e confiável.

- **Foco em Desmatamento por Corte Raso:** Desde 1988, o PRODES realiza monitoramento via satélite do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal, produzindo as taxas anuais de desmatamento da região. O foco no corte raso é um aspecto crucial do programa, pois permite a identificação clara e direta de áreas onde a floresta foi completamente removida.

Câmara, Valeriano e Soares (2006), apresentam que após o processamento de uma imagem é feita uma estimativa da área desmatada sob nuvens. Esta estimativa supõe que a proporção de desmatamento na área não observada é a mesma da área de floresta observada.

Com base na imagem mapeada existe a variável AF (Área de Floresta Remanescente), INC (Incremento constatado na imagem) e NUV (área não observada). O incremento estimado sob nuvens (inc_nuv) é calculado como proporção do desmatamento observado multiplicado pela área de nuvens, e o incremento total (inc_total) usado no cálculo da taxa de desmatamento é considerado como a soma do incremento observado com o incremento estimado sob nuvem, mais as parcelas de desmatamento observados sobre a ocorrência de nuvens por um ou mais anos.

Função de Cálculo:

$$\text{inc_nuv} = \text{NUV} * (\text{INC} / (\text{AF} + \text{INC}))$$

$$\text{inc_tot} = \text{INC} + \text{inc_nuv} + \text{parcelas_dsf}$$

$$\text{parcelas_dsf} = (\text{dfcld_01/02} + \text{dfcld_02/03} + \text{dfcld_03/04} + \dots + \text{dfcld_07/8})$$

Quanto melhor forem as imagens selecionadas, mais eficaz será o objeto de análise e resultados esperados.

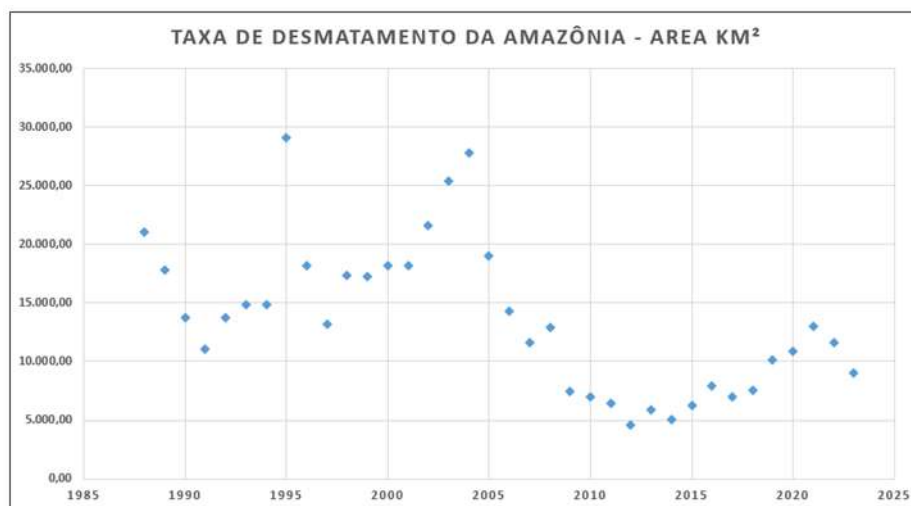
4 DADOS DE MONITORAMENTO E ASPECTOS REGULATÓRIOS

Os dados projetados, dão os subsídios para o desenvolvimento de regulações e de criação de políticas para o controle de desmatamento florestal. Nesse sentido situa-se os dados comparativos de 2022 e 2023 do PRODES, e como eles impactam na sistematização regulatória, como o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, revogada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

4.1 Comparação com dados de anos anteriores.

Com base nos resultados apresentados no relatório do PRODES 2022/2023, Bioma Amazônia a taxa de desmatamento na Amazônia foi de 9.001 km² de agosto de 2022 a julho de 2023, conforme dados do sistema Prodes do Inpe, marcando uma redução de 22,3% em comparação com o período anterior (Taxa [...], 2023). Esta é a menor taxa desde 2019. O Prodes, que monitora o desmatamento desde 1988, utiliza imagens de satélite de alta precisão para detectar o corte raso e a degradação progressiva da floresta. A queda recente no desmatamento é atribuída às intensificadas ações de fiscalização pelo Ibama e ICMBio, resultando em aumentos significativos em autos de infração, apreensões, embargos e destruição de equipamentos. Especialmente em Unidades de Conservação, houve uma redução de 58% no desmatamento e um aumento de 320% nos autos de infração. Esses esforços contribuíram para evitar a emissão de 133 milhões de toneladas de CO₂e, aproximadamente 7,5% das emissões do Brasil. O desmatamento nos 70 municípios prioritários caiu 42,1%, com Rondônia e Amazonas apresentando as maiores reduções, enquanto Mato Grosso registrou um aumento.

Gráfico 1 - Taxa de Desmatamento da Amazônia



Fonte: Brasil (2023).

Conforme o gráfico da taxa de desmatamento da Amazônia por Km² apresenta uma queda acentuada do ano de 2005 e um novo aumento no ano de 2019. O atual estudo revela que uma diminuição no ano de 2023 é percebida, as ações com base em dados do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) ações como revisão de normas do Conselho Monetário Nacional relativas ao Plano Safra e acesso ao crédito rural, retomada dos programas de pagamento por serviços ambientais como o Floresta + e o Bolsa Verde, a ampliação de concessões florestais em 878 mil hectares até 2024, apoio a 6 mil produtores no programa Amazônia+Sustentável, recursos para pesquisas de biodiversidade, regeneração florestas e laboratórios são apontados como os principais responsáveis por essa redução.

4.2 Legislação Ambiental e desafios do PRODES

A calamidade ambiental que vem sendo evidenciada por diversos meios de comunicação, sendo alvo de encontros científicos, encontros de dirigentes de países, organizações internacionais. Recorre-se a Santos e Pompeu (2017, p. 117) que confirma que esse alerta global é “[...]resultante dos documentos internacionais como o Relatório Brundtland, denominado ‘Nosso Futuro Comum’ (Our Common Future), de 1987 [...]”, e a partir dos subsídios desses documentos “[...]foi promulgada a Constituição da República de 1988, que estabeleceu no art. 225 o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo[...]” (Santos; Pompeu, 2017, p. 117), desse modo, a qualidade de vida para os atuais e futuros seres vivos habitantes desse sistema, deve ser mantida de forma preservada, e ainda os autores supracitados complementa que:

Diante do previsto constitucionalmente, foram aprovados atos legislativos protetivos aos diversos elementos que compõem o meio ambiente, de modo que a legislação ambiental brasileira constitui uma das mais completas em termos de regulação do ambiente comparativamente a outros países. Contudo, apesar do aparato legal disponível e da existência de órgãos ambientais em todos os estados e municípios brasileiros, bem como vinculados à União, os problemas de degradação da qualidade ambiental no país são crescentes, o que demonstrada a ineficiência do Estado para efetivar esse direito fundamental de terceira dimensão (Santos; Pompeu, 2017, p. 119).

Importante corroboração de Bertoncini e Pavelski (2024, local. 2), no que se refere à manutenção da qualidade de vida, e atribui a responsabilidade para todos:

A Carta Magna brasileira, em seu art. 225, estabelece de maneira clara que a defesa e a preservação do meio ambiente são de responsabilidade de todos, incluindo tanto o Estado quanto a comunidade. Além disso, essa obrigação deve ser orientada para as gerações presentes e futuras. A intenção do legislador foi conscientizar a sociedade de que as ações de hoje terão um impacto direto no futuro. Isso porque, na maioria das vezes, as consequências negativas do mau uso do meio ambiente raramente se manifestam de imediato, com poucas exceções.

Ressalta-se a importância do artigo 225 da Constituição Federal, que atribui a responsabilidade pela preservação ambiental tanto ao Estado quanto à sociedade, com foco em beneficiar as gerações atuais e futuras. A abordagem legislativa busca conscientizar sobre o impacto de ações ambientais no longo prazo, evidenciando que os danos ao meio ambiente frequentemente têm efeitos retardados, mas profundos. Essa perspectiva reforça a necessidade de práticas sustentáveis e do comprometimento coletivo para evitar consequências negativas irreversíveis. Os autores supracitados ainda dão o seguinte exemplo de consequências tardias:

Um exemplo das consequências tardias do mau uso do meio ambiente é o aquecimento global, já que muitos dos efeitos que estão ocorrendo atualmente são o resultado de anos de emissões de gases sem controle adequado. Por outro lado, há situações em que a natureza responde imediatamente a sua agressão, como no caso do rompimento da barragem da mineradora Vale provocada pela extração mineral em um local comprometido. Esse desastre, causou o deslocamento de centenas de famílias e resultou em um grande número de vítimas fatais (Bertoncini; Pavelski, 2024, local. 2-3).

Vale acrescentar, conforme a inquietação de Arend (2023, p.191), que “o meio ambiente enquanto bem comum gera um dever de preservação por parte do direito”.

Esse dever, expressado na função socioambiental não tem como premissa extinguir a função individual da propriedade, até mesmo porque o direito subjetivo de

propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constam do rol de direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, de maneira originária, e por conseguinte, não colidentes. Contudo, caso inconciliáveis, em face de uma situação concreta, pode o Poder Público utilizar-se do instituto da desapropriação, ou pode ser invocado, por via indireta, pelo proprietário (Arend, 2023, p.191).

Nesse sentido, e diante da necessidade de reversão da realidade do nível de desmatamento, que vai na contramão dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna, soma-se o sistema de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES). Ele desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) do Brasil, representa um marco tecnológico crucial na gestão e preservação ambiental do país. Este sistema, com sua capacidade de fornecer dados precisos e atualizados sobre o desmatamento na Amazônia, interage profundamente com a legislação ambiental brasileira, formando uma base sólida para políticas e ações de conservação.

Desde a sua criação, o PRODES tem desempenhado um papel fundamental na monitorização do desmatamento na Amazônia, fornecendo informações detalhadas que ajudam a orientar as políticas públicas. A legislação ambiental brasileira, que inclui leis como o Código Florestal e a Política Nacional do Meio Ambiente, depende fortemente de dados confiáveis para ser efetiva. Os dados do PRODES permitem às autoridades identificar onde e como o desmatamento está ocorrendo, facilitando a aplicação da legislação e a implementação de políticas de preservação e uso sustentável dos recursos naturais.

A legislação ambiental no Brasil, considerada uma das mais avançadas do mundo, enfrenta o desafio constante de conciliar desenvolvimento econômico e conservação ambiental. A atuação do PRODES se alinha com essa necessidade, fornecendo um panorama claro da situação da Amazônia. Este panorama é essencial para garantir que as leis ambientais sejam baseadas em evidências científicas, tornando-as mais eficazes e direcionadas.

Além disso, o PRODES contribui significativamente para o cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, como as decorrentes do Acordo de Paris. As informações fornecidas pelo sistema ajudam o país a reportar suas emissões de gases de efeito estufa de maneira precisa, uma vez que o desmatamento é uma fonte significativa de emissões.

A legislação ambiental brasileira também se beneficia do PRODES no âmbito da fiscalização. O sistema auxilia órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no direcionamento de suas ações de controle e fiscalização, permitindo uma atuação mais assertiva e eficiente no combate ao desmatamento ilegal.

4.3 Implicações e Políticas Ambientais

As políticas ambientais, perpassam pela constituições de consórcios públicos para tal subsidiar o desenvolvimento delas. De acordo com o artigo 6º da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos podem ser constituídos como entidades de direito público ou privado. Os de direito público integram a administração indireta dos entes participantes, sendo classificados como associações públicas, simbolizando a cooperação federativa. Três aspectos destacam-se na análise do papel do Consórcio Amazônia Legal em políticas ambientais: promoção da integração interestadual para o desenvolvimento sustentável, expressão de lealdade federativa e alinhamento ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 17 da ONU, que incentiva parcerias para a sustentabilidade (Teixeira; Cichovski, 2023, p. 8). Com base no Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (2021), Teixeira e Cichovski (2023, p. 10) apresenta:

O Protocolo de Intenções indica as seguintes finalidades do consórcio que condizem com a busca pelo desenvolvimento sustentável e pela monetização e preservação da dignidade da população amazônica: 1. o desenvolvimento econômico e social da Amazônia Legal de maneira harmônica e sustentável; 2. o fortalecimento regional da Amazônia Legal e do seu papel político e econômico nos contextos nacional e internacional; 3. o fortalecimento de políticas de produção rural; 4. o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e logística com vistas às inserções regional e internacional; e 5. a atuação na captação de investimento e ampliação das fontes de recursos voltadas ao fomento e desenvolvimento da Amazônia e à conservação da biodiversidade, das florestas e do clima.

Silva e Correia (2022) apresenta em seu artigo o entendimento sobre ecologias políticas em estratégias florestais para mitigação climática, examinando o primeiro programa subnacional de REDD+ jurisdicional no Brasil. Embora seus defensores argumentem que esta abordagem gera maiores benefícios socioambientais e atenua impactos negativos em comunidades florestais, a análise revela uma narrativa distinta. O estudo do programa do Acre destaca que a mudança de escala é essencial para a viabilidade do REDD+, mas também evidencia que sua implementação frequentemente perpetua injustiças ambientais.

Nesse sentido, Minnicelli e Queiroz (2023, p.13) teve-se como finalidade de sua pesquisa, “[...]a identificação e controle de áreas ambientalmente sensíveis, o georreferenciamento se mostrou uma ferramenta inestimável”. Complementa ainda que:

Ao fornecer uma visão precisa da localização dessas áreas, a tecnologia contribui para o desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis. A capacidade de monitorar e gerenciar voltado à identificação e controle de áreas ambientalmente sensíveis, o georreferenciamento se mostrou uma ferramenta inestimável. Ao fornecer uma visão precisa da localização dessas áreas, a tecnologia contribui para o desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis. A capacidade de monitorar e gerenciar áreas sensíveis fomenta uma abordagem responsável à agricultura, promovendo a preservação ambiental e a sustentabilidade do setor (Minnicelli; Queiroz, 2023, p.13).

Logo, estabelece-se a inter-relação com o PRODES, dados gerados por ele e o desenvolvimento de políticas ambientais. Os dados fornecidos pelo sistema de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), desempenham um papel crucial na influência das políticas ambientais de várias maneiras:

- Base de Evidências para Políticas e Ações: O PRODES fornece dados concretos e precisos sobre o desmatamento na Amazônia, permitindo que os formuladores de políticas tenham uma base sólida para planejar e implementar estratégias de conservação e uso sustentável dos recursos naturais.
- Monitoramento e Avaliação de Políticas Existentes: Através dos dados do PRODES, é possível avaliar a eficácia de políticas e programas ambientais existentes. Se os números indicam um aumento no desmatamento, por exemplo, isso pode sinalizar a necessidade de revisar ou reforçar políticas e ações de fiscalização.
- Apoio à Fiscalização e Controle: Os dados detalhados do PRODES ajudam na identificação de áreas críticas de desmatamento, direcionando assim os esforços de fiscalização do IBAMA e outros órgãos ambientais para essas regiões.
- Planejamento de Uso do Solo e Desenvolvimento Sustentável: As informações do PRODES podem auxiliar na elaboração de planos de uso do solo que equilibrem desenvolvimento econômico e conservação ambiental, ao identificar áreas mais vulneráveis ou já impactadas pelo desmatamento.
- Compromissos Internacionais e Negociações Climáticas: Os dados do PRODES são fundamentais para que o Brasil reporte suas emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento, uma informação chave em negociações internacionais, como as relacionadas ao Acordo de Paris.
- Conscientização Pública e Educação Ambiental: A divulgação dos dados do PRODES contribui para a conscientização pública sobre a situação da Amazônia, fomentando debates e educação ambiental acerca da importância da conservação da biodiversidade e dos ecossistemas.

- Pesquisa e Cooperação Internacional: Os dados coletados são uma ferramenta valiosa para pesquisadores e organizações internacionais, permitindo estudos e colaborações transfronteiriças em questões ambientais.

- Atração de Investimentos e Financiamentos: Dados confiáveis sobre o desmatamento podem influenciar a atração de investimentos e financiamentos internacionais para projetos de conservação e desenvolvimento sustentável.

A Floresta Amazônica é fundamental para o equilíbrio ecológico global, desempenhando um papel crucial em vários aspectos ambientais:

- Regulação Climática: A Amazônia influencia os padrões climáticos locais e globais. Suas árvores absorvem grandes quantidades de dióxido de carbono, um gás de efeito estufa, ajudando a mitigar as mudanças climáticas.

- Biodiversidade: É uma das regiões mais biodiversas do planeta, abrigando uma vasta gama de espécies de plantas, animais e insetos, muitos dos quais não são encontrados em nenhum outro lugar.

- Ciclo Hidrológico: A floresta desempenha um papel crucial no ciclo hidrológico, reciclando água e influenciando os padrões de chuva local e regionalmente.

- Serviços Ecossistêmicos: Fornece serviços essenciais, como purificação de ar e água, controle de pragas e polinização, que são vitais para a saúde do planeta.

- Reserva de Carbono: A Amazônia armazena grandes quantidades de carbono, sendo crucial na luta contra as mudanças climáticas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do desmatamento na Amazônia Brasileira é marcada por um constante embate entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. A exploração da região, intensificada a partir da segunda metade do século XX, reflete a busca por crescimento econômico, muitas vezes em detrimento da preservação ambiental. Embora esforços recentes tenham sido feitos para controlar o desmatamento, como a implementação de políticas mais rígidas e a utilização do PRODES, a região ainda enfrenta desafios significativos. A pressão contínua pelo desenvolvimento, conflitos de terra e ilegalidade, somados à flutuação política, afetam a eficácia das políticas de conservação, ressaltando a complexidade em equilibrar esses dois aspectos cruciais.

A evolução da tecnologia de monitoramento por satélite, iniciada com o lançamento do Landsat-1 e avançando com satélites equipados com sensores mais sofisticados, revolucionou a capacidade de observação ambiental. Estes avanços permitiram um monitoramento mais preciso e abrangente da Amazônia, essencial para entender as tendências e padrões de desmatamento. O PRODES, com sua capacidade de capturar e analisar imagens de alta resolução, desempenha um papel fundamental na identificação e quantificação do desmatamento, fornecendo dados cruciais para a formulação de políticas de conservação e uso sustentável dos recursos da floresta.

O PRODES se destaca como uma ferramenta essencial na luta contra o desmatamento na Amazônia, fornecendo informações detalhadas que auxiliam na formulação e avaliação de políticas públicas. Seus dados permitem identificar áreas críticas de desmatamento e direcionar esforços de fiscalização, além de contribuir para o cumprimento de compromissos internacionais, como o Acordo de Paris. A interação do PRODES com a legislação ambiental brasileira evidencia sua importância na gestão e preservação ambiental do país, reforçando a necessidade de políticas baseadas em evidências científicas.

Apesar dos avanços significativos, o desafio de proteger a Amazônia permanece. A necessidade de políticas mais eficazes e de uma maior conscientização global sobre a importância da conservação da Amazônia é evidente. Comparando o PRODES com outros sistemas internacionais de monitoramento, como o Global Forest Watch e o Starling, percebe-se a importância de uma abordagem global e colaborativa na conservação ambiental. A Amazônia não é apenas um tesouro nacional, mas um recurso global crítico para a biodiversidade, regulação climática e equilíbrio ecológico. Portanto, sua preservação requer o comprometimento e a ação conjunta de todos os atores envolvidos, desde governos locais e organizações internacionais até a sociedade civil e o setor privado.

Também encontramos outras tecnologias sendo utilizadas em diferentes partes do mundo para realização de monitoramento de florestas e também para outras finalidades em contextos ambientais, onde seus resultados são de vital importância para fornecer métricas que geram planos de ação de recuperação e conservação de matas e toda biodiversidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AREND, C. A. **Função socioambiental da propriedade: uma análise a partir da concepção dos bens comuns**. Revista Direito & Paz, Belo Horizonte, v. 1, n. 48, 2023. DOI: <https://orcid.org/0000-0003-2076-3120>. Disponível em: <https://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/1693/690>. Acesso em: 22 dez. 2024.

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 5. ed. São Paulo: SaraivaUni, 2023.

BERTONCINI, C.; PAVELSKI, B. G. S. **Direito Ambiental: interconectividade e reflexão a partir de Lévinas**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 21, 2024. DOI: <https://doi.org/10.18623/rvd.v21.2583>. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2583/25631>. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 22 dez. 2024.

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, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei/1965/lei_4771_1965_rvkd_antigocodigoflorestal_rvkd_lei_12.pdf. Acesso em: 22 dez. 2024.

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, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Resultados do PRODES 2022/23 - Bioma Amazônia**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/taxa-de-desmatamento-na-amazonia-cai-22-3-em-2023/coletiva-de-imprensa-prodes-22-23.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

CÂMARA, G.; VALERIANO, D. M.; SOARES, J. V. E. **Metodologia para o cálculo da taxa anual de desmatamento na Amazônia legal**. Atualizado por Marisa da Motta. São José dos Campos: INPE, 2006.

CASTELO, T. B. Florestal Brasileira e Políticas do Governo de Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 221–242, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/59pYLBgypKPdCcpsBvCvcgP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 dez. 2024.

CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. Disponível em: <https://www.consorcioamazonialegal.gov.br/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL. **Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal**. Brasília, DF, 2021.

GLOBAL FOREST WATCH. **Mapa**. [S. l.], 2024. Disponível em: <http://surl.li/nwrnnq>. Acesso em: 22 dez. 2024.

MAURANO, L. E. P. **Avaliação da qualidade dos dados PRODES: estimativa e regionalização dos erros de mapeamento**. 2018. 118 f. Dissertação (Mestrado em Sensoriamento Remoto) - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2018.

MINNICELLI, L. F. M. P. G.; QUEIROZ, R. C. Z. Georreferenciamento de propriedades rurais: uma perspectiva jurídica no âmbito do direito agrário no Brasil. *Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. e087, 2024. DOI: 10.48159/revistadoidcc.v8n2.e087. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/197>. Acesso em: 24 dez. 2024.

PINTO, J. F. S. K. C.; CUNHA, I. P.; SOUZA, J. J.; BARROS, L. S.; GONÇALVES, G. C.; BENTO, B. M. P.; MACIEL, A. M.; SILVA, D.; SOLER, L.; MESSIAS, C. G.; CAMILOTTI, V.; HERNÁNDEZ TORRES, R.; MORAES, D.; MAURANO, L. E. P.; ALMEIDA, C. A. Introdução de ferramentas de big data e inteligência artificial na seleção e pré-processamento de imagens orbitais no projeto PRODES. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO (SBSR), 20., 2023, Florianópolis. Anais eletrônicos [...]. São José dos Campos: INPE, 2023. Disponível em: <https://proceedings.science/sbsr-2023/trabalhos/introducao-de-ferramentas-de-big-data-e-inteligencia-artificial-na-selecao-e-pre?lang=pt-br>. Acesso em: 28 nov. 2023.

PLATAFORMA SEPAL. *Forest and Land Monitoring for Climate Action*. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://sepal.io/>. Acesso em: 22 dez. 2024.

RAINFOREST CONNECTION (RFCx). *Arbimon*. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://arbimon.org/>. Acesso em: 22 dez. 2024.

SANTOS, T. F.; POMPEU, G. V. M. *Relativização da regulação ambiental pelo estado de emergência*. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 30, p. 117–142, set./dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v14i30.1168>. Disponível em: <https://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1168/678>. Acesso em: 22 dez. 2024.

SILVA, M. S. R.; CORREIA, J. E. A political ecology of jurisdictional REDD+: investigating social-environmentalism, climate change mitigation, and environmental (in)justice in the Brazilian Amazon. *Journal of Political Ecology*, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 123–142, 2022. DOI: <https://doi.org/10.2458/jpe.4713>. Disponível em: <http://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/4713/>. Acesso em: 22 dez. 2024.

STARLING. **Deforestation monitoring**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://space-solutions.airbus.com/industries/forest-and-environment/starling/>. Acesso em: 22 dez. 2024.

TAXA de desmatamento na Amazônia cai 22,3% em 2023. **Agência Brasil**, [S. l.], 9 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/taxa-de-desmatamento-na-amazonia-cai-22-3-em-2023-1>. Acesso em: 22 dez. 2024.

TEIXEIRA, E. M. S. F.; CICHOVSKI, P. K. B. **Consórcio Amazônia legal: da proteção ambiental**. Revista Direito Mackenzie, São Paulo, v. 17, n. 2, 2023. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/15971/12000>. Acesso em: 22 dez. 2024.

WORLD RESOURCES INSTITUTE (WRI). **Resource Watch**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://resourcewatch.org/data/explore>. Acesso em: 22 dez. 2024.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: INDEXAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS
BRASILEIROS AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA
AGENDA 2030 DA ONU E OS IMPACTOS DA PORTARIA 133/2018 DO CNJ¹

ARTIFICIAL INTELLIGENCE: INDEXATION OF BRAZILIAN JUDICIAL
PROCEEDINGS OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS OF THE UN 2030
AGENDA AND THE IMPACTS OF CNJ ORDINANCE 133/2018

Eduardo Lincoln Domingues Caldí²

Zulmar Fachin³

RESUMO: A indexação de que trata o título deste estudo refere-se ao procedimento pelo qual os processos judiciais brasileiros, categorizados a partir de seu conteúdo, foram catalogados e vinculados de forma expressa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da agenda 2030 da ONU. A Agenda 2030 da ONU se emoldura na perspectiva de uma alvorada no qual a dignidade humana seja experimentada em potencial elevado, num planeta saudável, seguro e pacífico, a partir do compromisso das nações com um rol de metas universais destinadas ao aperfeiçoamento das três dimensões do desenvolvimento sustentável, a saber, a econômica, a social e a ambiental. Diante disso, indaga-se: quais os benefícios decorrentes da indexação da base de dados do Poder Judiciário Brasileiro aos objetivos da Agenda 2030? Em vista dessa questão, os objetivos da pesquisa se estabelecem, como geral, investigar a relação entre a atuação do Poder Judiciário Brasileiro e os ODS-2030, adicionalmente e para tanto, como objetivos específicos, importa: a) identificar as origens dos ODS e sua disposição atual; b) analisar o instituto da indexação como procedimento de gestão de dados e informações (qualidade de dados) no âmbito da Justiça Brasileira; d) apurar as intersecções e efeitos da indexação dos processos judiciais brasileiros aos ODS-2030, a partir da Portaria 133/2018 do CNJ – Conselho Nacional de Justiça. É possível vislumbrar que a indexação mencionada, no âmbito institucional, empreende aperfeiçoar a organização e manutenção da qualidade dos dados e informações dos processos, além de promover a transparência, mas, especialmente, aumentar a eficácia da prestação da tutela jurisdicional, ações flagrantemente alinhadas ao ODS nº 16, que versa sobre “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”. A pesquisa adota o método dedutivo, e sua abordagem está fundamentada a partir da utilização de livros, artigos científicos, relatórios institucionais e normas.

Palavras-chave: Agenda 2030; indexação; inteligência artificial; objetivos de desenvolvimento sustentável; Poder Judiciário.

¹ Recebido em 26/12/2024 e aceito em 26/12/2024.

² Mestre em “Direito, Sociedade e Tecnologias” pela Escola de Direito das Faculdades Londrina. Especialista em Filosofia Política e Jurídica (UEL). Especialista em Direito Processual Civil (IDCC). Bacharel em Direito (PUC/PR). Presidente da Comissão de Inteligência Artificial da OAB/PR Subseção Londrina. Advogado.

³ Doutor em Direito Constitucional (UFPR). Mestre em Direito (UEL). Mestre em Ciência Política (UEL). Bacharel em Direito (UEM). Licenciado em Letras (Unicesumar). Professor na UEL. Coordenador do Mestrado Profissional em “Direito, Sociedade e Tecnologias” da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Membro eleito da Academia Paranaense de Letras Jurídicas. Presidente do IDCC - Instituto de Direito Constitucional e Cidadania ORCID - 0000.0001.5514.5547. Advogado.

ABSTRACT: The indexing discussed in the title of this study refers to the procedure through which Brazilian judicial cases, categorized based on their content, were cataloged and explicitly linked to the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 agenda. The UN's 2030 Agenda is framed within the perspective of a new dawn in which human dignity is experienced at a heightened potential, on a healthy, safe, and peaceful planet, through the commitment of nations to a set of universal goals aimed at improving the three dimensions of sustainable development, namely, economic, social, and environmental. This raises the question: what are the benefits of indexing the Brazilian Judiciary's database to the 2030 Agenda's objectives? In light of this question, the research objectives are established, as a general objective, to investigate the relationship between the actions of the Brazilian Judiciary and the SDGs-2030, and additionally, as specific objectives, it matters to: a) identify the origins of the SDGs and their current arrangement; b) analyze the indexing institute as a data and information management procedure (data quality) within the Brazilian Justice system; d) determine the intersections and effects of indexing Brazilian judicial cases to the SDGs-2030, following Ordinance 133/2018 of the CNJ – National Council of Justice. It is possible to glimpse that the mentioned indexing, institutionally, undertakes to improve the organization and maintenance of data and information quality of cases, in addition to promoting transparency, but, especially, to increase the effectiveness of the provision of jurisdictional protection, actions clearly aligned with SDG no. 16, which deals with "Peace, Justice and Strong Institutions". The research adopts a deductive method, and its approach is grounded on the use of books, scientific articles, institutional reports, and regulations.

Keywords: 2030 Agenda; artificial intelligence; indexing; sustainable development goals; Judiciary.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é destinado a análise do procedimento e prática adotados pelo Poder Judiciário Brasileiro consistentes na indexação dos processos judiciais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dispostos na Agenda 2030, fruto da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, em setembro de 2015.

A implementação e concretização da Agenda 2030 se reveste de elevada importância, porquanto, trata-se de um compromisso global assumido por expressiva parcela das nações do mundo, a saber, os 193 Estados-membros da ONU, incluindo o Brasil. Este programa tornou-se a principal referência na formulação e implementação da atuação das nações, estados, entidades e governos. Consistente em um conjunto de metas, perspectivados ao alcance e promoção da dignidade e qualidade de vida para todos os seres humanos indistintamente, com cuidados especiais ao meio ambiente, em vista da conservação do planeta para as gerações futuras.

O problema de pesquisa ficou, então, estabelecido nos seguintes termos: quais os benefícios decorrentes da indexação da base de dados do Poder Judiciário Brasileiro aos objetivos da Agenda 2030?

Na perspectiva do desenvolvimento da pesquisa, estabeleceu-se, como objetivo geral, investigar a relação entre a atuação do Poder Judiciário Brasileiro e os ODS-2030.

Neste sentido, restaram consignados os seguintes objetivos específicos: a) identificar as origens dos ODS e sua disposição atual; b) analisar o instituto da indexação como procedimento de gestão de dados e informações (qualidade de dados) no âmbito da Justiça Brasileira; d) apurar as intersecções e efeitos da indexação dos processos judiciais brasileiros aos ODS-2030, a partir da Portaria 133/2018 do CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

Desta feita, a hipótese configura-se no entendimento de que a indexação mencionada, no âmbito institucional, tem potencial de aperfeiçoar a organização e manutenção da qualidade dos dados e informações dos processos, além de promover a transparência, mas especialmente, aumentar a eficácia da prestação da tutela jurisdicional, ações que por consequência restam alinhadas ao ODS nº 16, que versa sobre “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”.

Elegeu-se o método dedutivo, e sua abordagem está fundamentada a partir da utilização de artigos científicos, relatórios, normas e portais institucionais.

O trabalho foi organizado em cinco tópicos. No primeiro, a apresentação histórica dos ODS. No segundo tópico, apontam-se aspectos fundamentais e estruturais da Agenda 2030. No terceiro capítulo, é possível entender o procedimento de indexação como instrumento de gestão informacional. A quarta parte aborda dados internacionais com enfoque ranking dos países mais avançadas na integração e implementação dos ODS-2030. E, por fim, o quinto tópico trata da indexação dos processos judiciais brasileiros aos ODS, com informações acerca da implementação dessa prática no sistema judicial do Brasil, com a edição da Portaria 133/2018^a qual instituiu, formalmente, este programa, os benefícios verificados e o estudo de casos práticos em que se pode observar como restou sistematizada a indexação dos processos aos ODS.

1 ORIGEM HISTÓRICA DOS ODS

Importa conhecer a origem histórica e a evolução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mais vistos sob a sigla ODS, contemplando desde suas origens até as atualidades, com destaque para sua importância e implicações no cenário global.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam um marco na agenda global para o desenvolvimento sustentável, tendo sido estabelecido como um plano de ação ambicioso para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir prosperidade para todos até 2030.

O início de um diálogo global sobre desenvolvimento sustentável pode ser verificado a partir do ano de 1992, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada, no Rio de Janeiro, conhecida como Rio-92 (IPEA, 2023). Como um relevante resultado deste evento, importa citar a Agenda 21, a qual consiste em um programa de ação para o século XXI focado em sustentabilidade. Desta trilha, a jornada dos ODS tem sua gênese.

Outro importante momento histórico que pode ser classificado como entre as origens dos ODS remonta ao ano 2000, quando os países membros da ONU – Organização das Nações Unidas – reunidos na 55ª Assembleia Geral na cidade de Nova Iorque, estabeleceram os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais circunscreviam metas relacionadas ao desenvolvimento e integração global (globalização) previstas entre os anos de 2000 e 2015. Os oito ODM vieram a registro na famosa “Declaração do Milênio das Nações Unidas”, registrada como Resolução nº 55/2 da Assembleia Geral da ONU. Sua adoção foi unânime e envolveu chefes de Estado e autoridades representantes de 191 países. O escopo dos objetivos traçados naquela época caminhava no sentido de garantir que a globalização pudesse gerar benefícios para todos os povos do mundo, de maneira mais igualitária, já que buscava a estabelecer resultados desiguais entre as nações (ROMA, 2019).

Portanto, como dito, em 2000, a ONU lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), concentrando-se em oito áreas-chave, cuja essência era combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável.

Frisem-se avanços consideráveis na redução da pobreza global, no acesso à educação e à água potável. Nesse sentido, observa-se o registro de uma das conquistas globais antes do prazo estabelecido:

Segundo o Relatório dos ODM 2015 da ONU, a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990 já havia sido alcançada, em nível global, em 2010 - ou seja, cinco anos antes do prazo estipulado. (...) A taxa de matrícula líquida no

ensino primário nos países em desenvolvimento chegou aos 91% em 2015, um aumento em relação aos 83% em 2000. (...) Em 2015, 91% da população mundial utilizava uma fonte de água potável melhorada, ante 76% em 1990. Desde 1990, 2,1 bilhões de pessoas obtiveram acesso a saneamento melhorado e a proporção de pessoas que praticam a defecação ao ar livre diminuiu quase pela metade. Nas regiões em desenvolvimento, a proporção da população urbana que vive em assentamentos precários diminuiu de 39,4% para 29,7% (ROMA, 2019).

Com o sucesso dessa primeira empreitada, permaneceu o desejo de dar continuidade ao trabalho já realizado, em vista dos próximos 15 anos. Apesar de progressos significativos, relevantes desafios permaneceram, o que gerou a necessidade de uma agenda mais abrangente, situação que culminou na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecida durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, no mês de setembro de 2015.

Esta nova agenda apresenta 17 ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável –, que ampliam e aprofundam os esforços iniciados pelos ODM, por apresentar uma gama mais ampla de dimensões do desenvolvimento sustentável em um contexto global.

2 OBJETIVOS DA AGENDA 2030 DA ONU: CARACTERÍSTICAS, ESTRUTURA E DIMENSÕES

A Agenda 2030 consiste num programa de ação global constituído de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, conhecidos sob a sigla ODS, que são interdependentes e englobam dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável (MENDES; CONTANI, 2022).

Uma importante característica do programa de objetivos das Agenda 2030 é que eles são integrados e indivisíveis, e combinam, de forma harmônica as três dimensões do desenvolvimento sustentável, conforme mencionado, a econômica, a social e a ambiental, como podemos vislumbrar no esquema abaixo.

Os Objetivos e metas preveem e direcionam ações circunscritas aos próximos 15 anos, em cinco searas de inegável relevância para a humanidade e planeta, a saber: a) Pessoas - enfoque na erradicação da pobreza e fome, em qualquer aspecto e grau, para garantir indistintamente a realização suficiente da dignidade e igualdade em um ambiente saudável; b) Planeta – ênfase no combate à degradação do planeta, através da gestão sustentável dos recursos naturais, somada ao consumo e produção sustentáveis, com vistas a

inibir prejudiciais mudanças climáticas, para o bem das gerações presentes e futuras; c) Prosperidade – esforços para garantir que todas as pessoas alcancem realização pessoal e tenha uma vida próspera, somada ao progresso econômico, social e tecnológico, sempre com respeito à natureza; d) Paz – enfoque na promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência, porquanto, sem paz e desenvolvimento sustentável são realizações interdependentes; e) Parceria – ênfase na mobilização para o envolvimento e cooperação entre as nações, com fulcro na solidariedade global visando a realização dos objetivos.

Os ODS representam um compromisso global sem precedentes para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente, promover a paz e garantir a prosperidade para todos. Cada ODS é acompanhado por metas específicas, que totalizam 169 metas, projetadas para serem alcançadas até o ano de 2030. Essas metas são quantificáveis e vêm acompanhadas de indicadores específicos para monitorar o progresso e facilitar a implementação efetiva dos objetivos. Ainda, cada objetivo aborda um conjunto específico de desafios e áreas de ação críticas, desde a eliminação da fome (ODS 2) e a garantia de educação de qualidade (ODS 4) até a ação contra a mudança global do clima (ODS 13).

Desta forma, em relação aos ODM, os ODS refletem uma evolução significativa, tanto em escopo quanto em abrangência, porquanto, estes abordam não apenas a erradicação da pobreza e a fome, mas contempla desafios complexos como mudanças climáticas, desigualdade econômica, inovação, consumo sustentável e paz e justiça.

Em vista dessa maior abrangência, a perspectiva para implementação de tais objetivos restou configurada por demandas que exigem maior e melhor cooperação entre países, setores e sociedades, perfilhando destacadamente o desenvolvimento sustentável como sendo uma responsabilidade compartilhada (ONU, 2023).

Um aspecto fundamental da Agenda 2030 é o reconhecimento de que os ODS são interconectados e que o progresso em um objetivo pode influenciar e reforçar o progresso em outros. Por exemplo, ações para garantir o acesso à água limpa e saneamento (ODS 6) têm impactos diretos na saúde (ODS 3), na educação (ODS 4) e na igualdade de gênero (ODS 5).

Essa interconexão destaca a necessidade de abordagens integradas e políticas coerentes que considerem as sinergias entre diferentes objetivos de desenvolvimento.

Os 17 (ODS) foram estabelecidos como um chamado universal à ação para mudar nosso mundo, reconhecendo que acabar com a pobreza deve andar de mãos dadas com

estratégias que construam o crescimento econômico e abordem uma série de necessidades sociais, incluindo educação, saúde, proteção social, e oportunidades de emprego, ao mesmo tempo em que combatem a mudança climática e trabalham para preservar nossos oceanos e florestas.

Cada um desses objetivos não só reflete um desafio global, mas também estabelece um compromisso coletivo e uma estrutura para a ação e cooperação internacional, nacional e local, por meio de esforços coordenados entre governos, setor privado, sociedade civil e indivíduos.

A integração dos ODS em nível global, destaca-se em diversos países, os quais têm desenvolvido e alinhado suas políticas, legislações e atuação em geral aos ODS. Nesse contexto, é relevante mencionar o ranking de desempenho dos países em relação aos ODS, fornecendo uma visão abrangente das estratégias adotadas em diferentes partes do mundo (DASHBOARDS, 2023).

As três primeiras posições desse ranking são ocupadas por nações exemplares em sua abordagem aos ODS.

Liderando o ranking, a Finlândia se destaca por sua abordagem abrangente à indexação dos ODS. O país demonstra um compromisso sólido com o desenvolvimento sustentável, refletindo-se em suas políticas e práticas jurídicas alinhadas com os ODS.

Em segundo lugar, a Suécia também adota uma abordagem holística, vinculando não apenas suas políticas, mas também sua legislação nacional aos ODS. Essa integração profunda contribui para uma administração da justiça alinhada com os princípios de sustentabilidade.

A Dinamarca ocupa a terceira posição no ranking, demonstrando um forte compromisso com a agenda de desenvolvimento sustentável. Sua prática de indexação dos ODS nas políticas públicas é um exemplo de como a promoção da sustentabilidade está no cerne de suas decisões.

Por outro lado, o Brasil, classificado em 50º lugar, enfrenta desafios significativos na implementação dos ODS. No entanto, a adoção da indexação dos ODS no Poder Judiciário Brasileiro, conforme destacado neste trabalho (próximo capítulo), representa um passo importante em direção à promoção da transparência, eficácia e sustentabilidade na administração da justiça do país, com expressivo alinhamento ao ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições eficazes.

Esses rankings fornecem uma visão global das práticas de integração dos ODS. Os exemplos acima ilustram a crescente tendência global de indexação dos ODS em políticas, legislações e até atuação jurisdicional.

Com vistas a provocar efeitos transformadores concretos na sociedade, tem ocorrido esforços para integrar esses objetivos e metas na execução das políticas e das práticas cotidianas dos entes, instituições e entidades, o que é possível verificar com a chamada indexação, tema do tópico a seguir.

3 A INDEXAÇÃO E A VINCULAÇÃO EXPRESSA AOS ODS DA AGENDA 2030 DA ONU

A indexação consiste num procedimento de gestão, classificação e organização de informações ou documentos, de forma que possam ser facilmente localizados e acessados, ou seja, é a “representação do conteúdo temático de um documento por meio de elementos de uma linguagem documentária ou de termos extraídos do próprio documento” (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 193).

No campo da organização da informação e do conhecimento, a indexação constitui-se como ferramenta essencial. À medida que o conhecimento registrado se acumula, surge a necessidade de organizá-lo de forma que faça sentido e possa ser acessado. Para tanto, mister ser precedido de um processo de categorização e que relacione ordenadamente os dados, de forma que se transformem em um recurso coerente e significativo.

A indexação se posiciona como um elo fundamental entre o registro de informações e a organização do conhecimento. Ela não é apenas um passo adicional, mas um mecanismo que transforma o registro de dados brutos em um recurso organizado e acessível, vital para o entendimento e avanço em diversas áreas do saber humano (CALDERON, 2004).

Entre os objetivos principais da indexação cumpre destacar a de relacionar o conteúdo de documentos, identificando termos que representem seu assunto, para referenciá-los em catálogos, bem como, à categoria temática, o que possibilita uma exploração mais profunda e integrada de informações e apoia a interconexão de diferentes áreas do conhecimento.

O procedimento de indexação foi adotado pelo Poder Judiciário no Brasil, com vinculação expressa aos ODS da Agenda 2030. A iniciativa se deu em setembro de 2018 através da Portaria 133 do CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

Com isso, no âmbito dos processos judiciais, a indexação permitiu a catalogação de decisões de acordo com temas específicos, incluindo a vinculação com os ODS.

A metodologia envolve a utilização de sistemas de informação e bases de dados digitais para categorizar decisões judiciais, usando palavras-chave, temas específicos ou códigos relacionados aos ODS. Isso inclusive permite que pesquisadores, juristas e o público em geral acessem informações específicas sobre como o judiciário está contribuindo para a realização dos ODS.

Vale observar que o Poder Judiciário, assim como a Administração Pública em geral, deve atuar submetido ao princípio da publicidade. Esta exigência aumenta em importância quando se está no âmbito do espaço virtual (ALMEIDA; FACHIN, 2023).

4 A INDEXAÇÃO DOS ODS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A PORTARIA 133/2018 DO CNJ

A iniciativa de indexar os julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas é uma ação pioneira e inovadora no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

Essa iniciativa começou como parte de um esforço mais amplo para integrar os princípios de sustentabilidade e os objetivos globais de desenvolvimento sustentável nas práticas judiciais e administrativas. É possível observar que a indexação dos julgados às ODS é fruto da crescente conscientização global sobre a importância da sustentabilidade e a necessidade de integrar as metas de desenvolvimento sustentável em todas as esferas da sociedade, incluindo o sistema de justiça.

A indexação dos processos judiciais aos ODS envolve a identificação de elementos nas decisões judiciais que correspondam aos objetivos e metas da Agenda 2030. Isso não só evidencia o compromisso do Poder Judiciário com questões de desenvolvimento sustentável, mas também destaca o papel da Justiça na promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

O Poder Judiciário brasileiro, reconhecendo a relevância desses objetivos, começou a vincular suas decisões judiciais aos ODS, buscando demonstrar como suas decisões contribuem para o alcance dessas metas globais.

Dentre os objetivos traçados pela ONU na Agenda 2030, o Poder Judiciário tem vinculação não somente ao ODS nº 16, que trata da “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, mas inclusive às demais disposições.

A sistematização de dados do Poder Judiciário ao incorporar metas de sustentabilidade, seja no aspecto econômico, social, ambiental ou institucional, promove o aprimoramento dos processos, atuação jurisdicional e ainda afeta políticas públicas. Seguramente, isso incide de modo positivo sobre a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável, como prevê a própria agenda da ONU.

Nesse sentido, observa-se:

A participação do Poder Judiciário nas discussões sobre a implementação da Agenda 2030 se justifica especialmente no que diz respeito à implementação do ODS 16. O desafio de contribuir para o desenvolvimento, após a adoção da Agenda 2030 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, tem sido objeto de discussão e desmembramento em indicadores especialmente pelo Poder Executivo (por meio do IBGE e do Ipea, mediante adequação das metas globais para as metas nacionais). Sendo o Estado Brasileiro uno, contudo é certo que tais objetivos constituem responsabilidade transversal em relação às instituições dos países signatários, tocando, de especial forma, também ao Poder Judiciário, mormente tendo-se em conta o ODS de número 16. Na medida em que a promoção da Justiça, paz e instituições eficazes passa a compor um dos ODS, a necessidade de acesso e mensuração daquilo que é produzido pelo Poder Judiciário passa a ser elemento essencial à verificação do cumprimento da Agenda Global pelo Brasil (CNJ, 2023).

A implementação dessa integração demandou uma reestruturação considerável dos sistemas de gestão de informações processuais do Poder Judiciário, o que ocorreu por meio do instrumento indexação. Para tanto, foram desenvolvidas ferramentas tecnológicas avançadas capazes de associar cada decisão judicial aos ODS pertinentes, considerando a complexidade dos processos jurídicos e a variedade de temas abordados pelo sistema judiciário.

O principal propósito dessa indexação é alinhar o trabalho do Judiciário com os esforços globais de promoção do desenvolvimento sustentável. Norteados por esse escopo e como parte do projeto Agenda 2030, o Supremo Tribunal Federal criou a iniciativa “RAFA 2030”, que consiste num sistema de inteligência artificial aliada a outros recursos de automação criada para sugerir a correlação de ODS, atuando na classificação de processos de acordo com os objetivos e metas da Agenda 2030 da ONU.

A finalidade da RAFA 2030, segundo o portal de informações do Supremo Tribunal Federal tem especial reserva à implementação da Agenda 2030 no Tribunal, conforme disposto abaixo:

O objetivo maior do projeto é internalizar a Agenda 2030 da ONU no dia a dia da corte, de forma a torná-la uma referência prática para decisões em nível tático e estratégico. A Agenda 2030 busca melhorar a vida de todos os habitantes do planeta e é resultado de amplas discussões entre os países membros da ONU. Etiquetar processos judiciais de acordo com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU é um importante passo para incluir a própria Agenda no cotidiano do tribunal, uma vez que tais ODS são citados em votos dos Ministros e podem, no futuro, gerar precedência para temas de maior impacto social (STF, 203).

Como visto, o STJ e o STF buscam demonstrar como suas decisões judiciais impactam questões sociais, econômicas e ambientais. Isso também ajuda a promover a transparência e a responsabilidade nas decisões judiciais, mostrando como elas se alinham com os objetivos maiores da comunidade internacional.

Em setembro do ano 2018, o CNJ, por intermédio da Portaria 133/2018, instituiu o Comitê Interinstitucional, cuja destinação e incumbência estava para realizar estudos e apresentar a proposta de integração das metas do Poder Judiciário Brasileiro com as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

A Portaria 133/2018 do CNJ marcou um ponto de virada na história do Poder Judiciário Brasileiro, ao introduzir a indexação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como parte integrante da gestão jurisdicional. Esta normativa estabeleceu a obrigatoriedade de que as decisões judiciais, especialmente as proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e demais tribunais brasileiros, fossem categorizadas e vinculadas aos ODS estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A metodologia instrumental adotada envolve a análise minuciosa das decisões, a identificação dos ODS relacionados e a categorização das decisões de acordo com critérios estabelecidos, como se denota em informação constante do portal do Supremo Tribunal Federal, reproduzido a seguir:

Todos os processos de controle de constitucionalidade e com repercussão geral reconhecida indicados pelo Presidente para a pauta de julgamento estão classificados com o respectivo objetivo de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, o periódico de informativo de jurisprudência do STF já conta com essa marcação, permitindo a correlação clara e direta sobre o julgamento e os ODS (STF, 2024).

Portanto, a referida portaria marcou uma mudança transformadora na forma como o Poder Judiciário Brasileiro aborda as questões judiciais à luz dos ODS. Essa abordagem inovadora não apenas aprimora a administração da justiça, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e sustentável.

Os benefícios da indexação dos ODS no Poder Judiciário Brasileiro são multifacetados e impactam positivamente diversas áreas.

Em primeiro, impacta a Administração da Justiça, já que a indexação dos ODS proporciona uma visão holística dos temas que chegam aos tribunais, permitindo uma melhor gestão dos recursos e processos. Isso possibilita a identificação de áreas críticas que requerem atenção especial e o desenvolvimento de estratégias judiciais mais eficazes.

Em segundo, a Transparência, eis que a vinculação das decisões judiciais aos ODS aumenta a transparência do sistema judiciário, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem de perto como as questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável estão sendo tratadas no âmbito judicial. Isso fortalece a accountability (responsabilidade, controle) e a confiança na justiça.

Em terceiro, a eficiência da prestação jurisdicional, porquanto, a categorização das decisões com base nos ODS contribui para uma prestação jurisdicional mais eficaz. Os tribunais podem priorizar casos que têm impacto direto nos ODS e buscar soluções que estejam alinhadas com os objetivos globais de desenvolvimento sustentável. Ademais, este procedimento é fundamental para a modernização da justiça, já que facilita a pesquisa e análise de precedentes, bem como de decisões relevantes.

Para ilustrar o impacto da indexação dos ODS, podemos citar exemplos concretos de como essa abordagem tem sido aplicada na prática.

Caso de Justiça Ambiental: um caso ambiental envolvendo violações significativas às leis de proteção ambiental foi julgado pelo STF. Trata-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 708/2022, na qual a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), inoperante durante nos anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas (STF, 2024). Por meio de consulta ao site do STF, é possível observar a indexação dos autos aos ODS, conforme abaixo:

Por meio da indexação aos ODS relacionados à proteção do meio ambiente, o Tribunal pôde destacar a importância do caso na promoção do ODS 13 - Ação contra a Mudança Global do Clima. Isso levou a uma decisão que não apenas aplicou a lei, mas também considerou os impactos ambientais e as metas de sustentabilidade.

Questões de Direitos Humanos: Decisões judiciais relacionadas a direitos humanos, como casos de discriminação e igualdade, são categorizadas com base nos ODS pertinentes aos direitos humanos (ODS 5 e ODS 10). Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5355, na qual o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 69 da Lei n. 11.440/2006, em razão do tratamento discriminatório e desigual entre servidores públicos.

Esses dispositivos e formatos evidenciam a atenção do sistema judiciário em promover a justiça social e a igualdade, o que demonstra o vínculo da atuação jurisdicional brasileira aos objetivos globais de desenvolvimento sustentável. Com isso, o Poder Judiciário Brasileiro reafirma seu compromisso com a realização dos ODS e seu papel fundamental na promoção de um mundo melhor.

CONCLUSÃO

A origem e a evolução dos ODS refletem o compromisso global com o desenvolvimento sustentável. Eles oferecem um roteiro abrangente para enfrentar alguns dos desafios mais prementes da humanidade, exigindo ações conjuntas e determinadas de todos os setores da sociedade, entre estes, inclusive, o Poder Judiciário.

À medida que nos aproximamos de 2030, a importância de cumprir esses objetivos torna-se cada vez mais crítica, destacando a necessidade de uma ação global unificada para assegurar um futuro sustentável para todos.

Entre as ações que as instituições nacionais empreenderam no intuito de integrar a Agenda 2030 no Brasil, o destaque eleito é a indexação dos processos judiciais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas (2015).

Essa indexação aos ODS revela-se como um imperativo, à medida que o mundo enfrenta desafios complexos, como as mudanças climáticas, desigualdades sociais e degradação ambiental. Os países que adotam essa abordagem estão na vanguarda da promoção de uma justiça alinhada com os valores de sustentabilidade e estão contribuindo para um futuro mais resiliente e equitativo.

A integração dos ODS no Poder Judiciário Brasileiro, a partir da Portaria 133/2018, representa um avanço significativo na direção de uma Justiça mais sustentável e alinhada com os princípios de desenvolvimento sustentável.

A indexação dos processos judiciais aos ODS é uma prática inovadora que reflete o compromisso do sistema de justiça com os princípios de desenvolvimento sustentável.

Como benefícios desse procedimento, destacam-se não só melhoras na gestão de informações judiciais, mas também contribuição para a conscientização e a realização dos ODS, evidenciando o papel vital da justiça na promoção de um futuro sustentável para todos. Ainda, observa-se o aperfeiçoamento da Administração da Justiça, a promoção da transparência na prestação jurisdicional, o estímulo da confiança no sistema judicial, bem como, o incremento na Eficiência da Prestação Jurisdicional.

Por conseguinte, a indexação aos ODS na atuação do Poder Judiciário Brasileiro representa um avanço significativo na promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça. Em que pese a existência de um longo caminho pela frente, que envolve desafios contínuos, incluindo a expansão dessa prática para todos os tribunais do país, a integração da Agenda 2030 nas cortes mais importantes do país, bem como, o aprimoramento do sistema de justiça com o uso de ferramentas tecnológicas, evidencia o compromisso do Poder Judiciário Brasileiro com as questões de desenvolvimento sustentável, e assevera o papel da justiça na promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Sérgio; FACHIN, Zulmar. *A Transparência e Privacidade na Administração Pública: sua aplicabilidade no governo na era digital*. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, Londrina, v. 8, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/issue/view/11>. Acesso em: 24 dez. 2023

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Documentação Rafa 2030*. Disponível em: https://agenda2030rafa.github.io/rafa_documentacao/. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agenda 2030*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CALDERON, W. R. et al. O processo de gestão documental e informação arquivística no ambiente universitário. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n.3, p.97-104, set./dez. 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Agenda 2030 no Poder Judiciário Comitê Interinstitucional*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/1Relatorio_Seminario_de_Apresentacoes_dos_Trabalhos_do_Comite_dos_ODS.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Laboratórios Públicos*. Disponível em: <https://renovajud.cnj.jus.br/laboratorios-publico?laboratorio=49>. Acesso em: 02 fev. 2023.

CUNHA, M. B. da; CAVALCANTI, C. R. de O. *Dicionário de biblioteconomia e arquivologia*. Brasília: Briquet de Lemos, 2008, p. 193.

DASHBOARDS. *Rankings The overall performance of all 193 UN Member States*. Disponível em: <https://dashboards.sdgindex.org/rankings>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ESPAÇO DO CONHECIMENTO. UFMG. *Os objetivos de desenvolvimento sustentável*. 2023. Disponível em: <https://www.ufmg.br/espacodoconhecimento/os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/#:~:text=Como%20surgiram%20os%20ODS%3F,educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20%C3%A0%20%C3%Algua%20pot%C3%Aivel>. Acesso em: 20 nov. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html>. Acesso em: 20 nov. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *História-Rio-92*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Itemid. Acesso em: 20 nov. 2024.

MENDES, Marcelo Barros Mendes; CONTANI, Eduardo. **Inteligência artificial e a promoção da sustentabilidade: uma perspectiva à luz da análise econômica do direito.** Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC, Londrina, v. 7, n. 2, jul./dez., p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://revistaidcc.com.br/index.php/revista/issue/view/10>. Acesso em: 24 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 20 nov. 2023.

ODS. **O que são os ODS? 2023.** Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods/>. Acesso em: 04 nov. 2023.

ROMA, Júlio César. **Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável.** Ciência e Cultural [online]. 2019, vol. 71, n.1, pp.33-39. ISSN 2317-6660. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>. Acesso em: 27 dez. 2023.

FEDERALISMO COOPERATIVISMO AMBIENTAL FRENTE À QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL: ANÁLISE DA DECISÃO DO STF NA ADI 4.757 – DF¹

FEDERALISM ENVIRONMENTAL COOPERATIVISM IN THE FACE OF THE FOURTH INDUSTRIAL REVOLUTION: ANALYSIS OF THE SUPREME COURT'S DECISION IN ADI 4.757 – DF

Deise Marcelino da Silva²

Gabriela Soldano Garcez³

Tainara Conti Peres⁴

RESUMO: O presente trabalho analisa a competência administrativa supletiva ambiental, levando em consideração o federalismo cooperativo adotado pelo Brasil. Tem por objetivo estudar a decisão do STF, proferida na ADI 4.757-DF, que conferiu interpretação conforme a Constituição de dispositivos da Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011. Considera o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, diante dos avanços tecnológicos, especialmente da Quarta Revolução Industrial. A pesquisa adotou o levantamento bibliográfico e documental, com base em disposições normativas, especialmente, no julgado pelo STF. Conclui-se que a decisão do Supremo reforçou o cooperativismo federativo ecológico, afastou definitivamente a competência estática dos entes federados na proteção do meio ambiente brasileiro e reconheceu a competência supletiva em favor dos membros do pacto federativo.

Palavras-chave: ADI 4.757-DF; avanços tecnológicos; competência supletiva; cooperativismo federativo ecológico; licenciamento ambiental.

¹ Recebido em 24/12/2024 e aceito em 24/12/2024.

² Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2006), mestrado em Ciências Jurídicas pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (2010) e doutorado em Direito pela Universidade Católica de Santos (2017). Professora da graduação e do Programa de Mestrado Profissional em "Direito, Sociedade e Tecnologia" da Escola de Direito Faculdades Londrina. Autora do Livro "Direito Ambiental Internacional", Editora Thoth: Londrina, 2022. Coautora do Livro "Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão", 4 ed. Editora Thoth: Londrina, 2022. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: direito à água potável, direito fundamental, direito ambiental internacional, direito ambiental.

³ Advogada e jornalista diplomada. Doutora em Direito Ambiental Internacional (com bolsa CAPES) pela Universidade Católica de Santos. Pós doutora pela Universidade Santiago de Compostela (Espanha). Visiting Researcher na Universidade de Santiago de Compostela (2020). Pós doutora pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Unisantos (em Direito Ambiental Internacional). Finalista do Prêmio Jabuti de 2018, na Categoria "Ensaio", no eixo específico de "Ciências". E-mail: gabrielasoldano@unisantos.br. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/7220530405378745>. ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-7938-0813>.

⁴ Mestranda do Programa de Mestrado Profissional em "Direito, Sociedade e Tecnologias" da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Coordenadora e Professora do Curso de Direito da Faculdade de Tecnologia do Vale do Ivaí - FATEC. E-mail: tainaracperes@gmail.com. Lattes ID: <https://lattes.cnpq.br/7461842174058663>.

SUMMARY: The present work analyzes the environmental supplementary administrative competence, taking into account the cooperative federalism adopted by Brazil. It aims to study the decision of the STF, rendered in ADI 4.757-DF, which gave interpretation in accordance with the Constitution of provisions of Complementary Law 140, of December 8, 2011. It considers economic development and environmental protection, in the face of technological advances, especially the Fourth Industrial Revolution. The research adopted the bibliographic and documentary survey, based on normative provisions, especially in the judgment of the STF. It is concluded that the Supreme Court's decision reinforced the ecological federative cooperativism, definitively removed the static competence of the federated entities in the protection of the Brazilian environment and recognized the supplementary competence in favor of the members of the federative pact.

Keywords: ADI 4.757-DF; technological advances; supplementary competence; ecological federative cooperativism; environmental licensing.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. Federalismo cooperativo e as competência constitucional em matéria ambiental: a promoção da sustentabilidade. 2. LC 140/2011 e Licenciamento ambiental no Brasil. 3. ADI 4757/STF e a Competência supletiva em matéria ambiental. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente é um bem jurídico de interesse comum da coletividade, sendo dever do Estado e da sociedade defender e preservar a sua integridade. Em decorrência dessa premissa, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de competências para a proteção ambiental, sendo elas a legislativa e a material, atribuindo a cada ente federativo responsabilidades específicas, mas também prevendo a possibilidade de atuação conjunta.

Para conter a degradação ambiental e promover um meio ambiente equilibrado para as gerações vindouras, existem inúmeros documentos jurídicos de hard law e de soft law no plano do direito ambiental internacional. Foram elaborados diversos acordos, tratados e convenções com o objetivo de melhorar a qualidade ambiental, de estabelecer a eficiência no uso dos recursos naturais e de garantir a perenidade do desenvolvimento econômico. Cita-se, como exemplo, a Agenda 2030 (2015) e o Acordo de Paris (2015), os últimos documentos internacionais mais expressivos realizados sob os auspícios da ONU. No plano interno, os entes públicos, a iniciativa privada e o terceiro setor também atuam em prol do equilíbrio do meio ambiente, como a exigência de observação por todos os setores às ferramentas jurídicas de proteção ambiental, notadamente, o licenciamento ambiental para a instalação de novos empreendimentos e a renovação da licença.

O licenciamento ambiental, atualmente, é uma das principais ferramentas de controle da poluição e da degradação do meio físico natural ou construído. Por meio dele, o

Poder Público verifica a viabilidade ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, estabelecendo condicionantes e medidas mitigadoras para prevenir ou minimizar os impactos negativos. De acordo com a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a competência para o licenciamento ambiental é compartilhada entre os entes da federação. Todavia, a lei separa a atribuição de cada ente conforme a localidade do empreendimento. Mas também estabelece a competência supletiva ambiental diante de certas circunstância previstas naquela lei e que foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em 2023.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo geral compreender acerca da competência comum e do federalismo cooperativo frente ao licenciamento ambiental no Brasil. Como objetivo específico, o trabalho visa a correlacionar os estudos realizados no objetivo geral com a decisão paradigmática do STF, exarada na ADI 4.757-DF, que trata especificamente sobre o tema e que reforça a autonomia municipal para atuar na seara ambiental, seja em matéria de fiscalização, de sanções administrativas, ou de licenciamento ambiental, tema este a qual o trabalho se especifica na análise.

A pesquisa justifica-se porque aborda um dos temas mais importantes e recentes do Direito: a proteção do meio ambiente, considerado, pela primeira vez, direito fundamental expresso na Lei Maior brasileira. Sabe-se que a tutela do meio ambiente é de responsabilidade do Poder Público e de igual forma da sociedade como um todo.

O problema da pesquisa é articulado com a seguinte pergunta: mesmo com a Lei Complementar nº 140/2011, ainda há conflito de competências no âmbito da proteção do meio ambiente?

O trabalho tem como hipótese a ideia de que há um conflito de competências no âmbito da proteção do meio ambiente, especialmente entre União, Estados e Municípios, o que pode ser considerado um entrave para a efetividade e o bom andamento de processos de licenciamento ambiental.

A pesquisa foi desenvolvida utilizando-se o método hipotético-dedutivo, com a realização de pesquisa de doutrina, jurisprudência, legislação e do estudo de caso referente à ADI 4.757-DF.

O presente trabalho é dividido em três partes. A primeira trata-se de um breve panorama sobre a competência constitucional em matéria ambiental e o federalismo cooperativo, com a análise do direito ambiental e sua importância constitucional, conflitos e limites nas competências legislativas em matéria ambiental, e o federalismo cooperativo na promoção da sustentabilidade. Na segunda parte, passa-se à análise do instituto do

licenciamento ambiental no Brasil frente aos avanços tecnológicos no contexto da quarta revolução industrial. Por fim, na terceira parte, faz-se uma análise da decisão do STF na ADI 4.757-DF, que discute e decide sobre a competência comum para a proteção do meio ambiente em caso de comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

1. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA AMBIENTAL E O FEDERALISMO COOPERATIVO: A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

A constitucionalização do meio ambiente, ao elevar o macro e o microbem ambiental ecologicamente equilibrados à condição de direito fundamental em seu artigo 225, garante a sua proteção como um bem essencial para a vida e para o desenvolvimento da pessoa humana, promove a participação da sociedade e incentiva, por sua vez, o desenvolvimento sustentável. O caput do artigo 225 da Constituição Federal traz a consagração legislativa de um dever estatal geral de defesa e preservação do meio ambiente (MILARÉ, 2005, p. 189).

Para atender ao disposto no art. 225 da Constituição Federal no âmbito de um estado federativo, é necessário distribuir as atribuições de cada ente que compõe a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Assim, a Constituição prevê duas formas de competências dos entes federados: a capacidade para legislar e a capacidade para exercer a gestão sobre o bem protegido. Isto é, em matéria ambiental, a capacidade para criar leis sobre esse tema é denominada competência legislativa e a capacidade de gestão ou cuidado é a competência administrativa.

A primeira competência diz respeito à capacidade do ente político editar normas (leis ou atos normativos) sobre inúmeras matérias ambientais, conforme previsto nos arts. 22, 24 e 30 da Constituição.

O exercício da competência concorrente em matéria ambiental trata, justamente, da atuação administrativa dos entes federativos na tutela e promoção dos bens ambientais, que deve se pautar pelo marco do federalismo cooperativo (SARLET, 2011, p. 57).

Sobre o modelo de federalismo cooperativo previsto pela Constituição Federal, Sarlet e Fensterseifer dispõem:

Diante da arquitetura federativa posta na CF/1988, o sistema constitucional de distribuição das competências está alicerçado a partir de uma lógica de “verticalização, o que é facilmente apreensível tanto diante do estabelecimento de competências legislativas concorrentes (art. 24) quanto de competências materiais comuns (art. 23) para todos os entes federativos. Ou seja, todos os entes federativos são chamados pela CF/1988 a atuarem legislativa e administrativamente nas matérias basilares da nossa estrutura político-normativa, entre elas a proteção do meio ambiente (SARLET, 2011, p. 164-165).

José Afonso da Silva pondera que

[...] o princípio geral que norteia a repartição de competência entre entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que os Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (SILVA, 2023).

Correlacionado com o exposto, temos a importante Lei Complementar nº 140/2011, que incorpora de forma definitiva o princípio da cooperação no ordenamento jurídico nacional, ao regulamentar os incisos III, IV e VII do art. 23 da Constituição Federal.

A referida lei também dispõe, a partir do seu artigo 6º, as ações de cooperação entre os entes federativos, delimitando as atividades administrativas que cabem a cada um, de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando as políticas ambientais.

Ocorre que, mesmo com o instituto consolidado da competência concorrente na Constituição Federal e na LC nº 140/2011, existe uma realidade de conflitos de competência entre os entes federativos no âmbito ambiental.

Uma das razões de tais conflitos se dá tendo em vista a possibilidade que a Carta Magna atribui da competência concorrente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para legislar sobre o meio ambiente (artigo 24, inciso VI). Isso significa que os entes federativos podem legislar sobre a mesma matéria, mas a União tem a competência legislativa privativa para legislar sobre normas gerais, enquanto os demais entes federativos têm a competência legislativa suplementar sobre o mesmo tema.

Dentro da atuação do federalismo cooperativo na promoção da sustentabilidade, em que há a possibilidade dessa atuação conjunta, tem-se o licenciamento ambiental, que é o instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou que simplesmente podem degradar, conforme será melhor aprofundado no parágrafo seguinte.

2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL FRENTE AOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS NO CONTEXTO DA QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A “Quarta Revolução Industrial” tem sido um tema relevante e atual, pois trata-se de um momento de transição, deixando a Terceira Revolução Industrial para trás e entrando em um novo ciclo de desenvolvimento tecnológico como jamais visto anteriormente.

Segundo alguns autores o setor industrial já está vivendo uma quarta revolução industrial e não uma continuidade da terceira, tendo em vista que a velocidade e abrangência dos avanços tecnológicos que romperam a linearidade apresentada pelas primeiras revoluções tem contribuído para profundas mudanças nos sistemas produtivos (SCHWAB, 2016).

Para corroborar com o exposto, Daniel Almeida de Macedo segue a mesma linha e afirma que a indústria está “diante da quarta revolução industrial, que envolve inteligência artificial, robôs, impressão 3D, internet das coisas e sobretudo, da nanotecnologia” (MACEDO, 2016).

Estamos diante de “um conceito de indústria proposto recentemente e que engloba as principais inovações tecnológicas dos campos de automação, controle e tecnologia da informação, aplicadas aos processos de manufatura” (SILVEIRA, 2016).

Sendo assim, da mesma maneira que a indústria evoluiu dos motores a vapor para as máquinas hidráulicas, chegando à robótica e a algoritmização, as medidas de proteção ambiental também estão sendo forçadas a avançar e estabelecer novas fronteiras, tendo em vista que continuam sendo exploradas para satisfazer as necessidades do capitalismo, agora, de uma maneira ainda mais rápida com as novas tecnologias.

Neste sentido, o licenciamento ambiental deve ser um instrumento dinâmico que se adapta às mudanças tecnológicas. Os órgãos ambientais devem estar sempre atualizados sobre as novas tecnologias e suas implicações ambientais.

O licenciamento ambiental é, sobretudo, um dever constitucional. Trata-se de um instrumento de gestão ambiental que visa a garantir a proteção do meio ambiente antes da instalação ou da operação de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras. O licenciamento é obrigatório para empreendimentos que possam causar significativo impacto ambiental (FARIAS, 2029, p. 30).

A função de controlar tais atividades está prevista pelo inciso V do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição Federal, o qual assegura a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, visto que incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Dada sua importância, a ausência da licença ambiental pode insurgir em responsabilização nas esferas administrativas, cível e até mesmo criminal.

A Lei Federal nº 6.938/81 estabelece um rol não taxativo de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Isso significa que, além dos empreendimentos listados na lei, outros empreendimentos podem ser considerados potencialmente poluidores ou degradadores e, portanto, sujeitos ao licenciamento ambiental.

No contexto da quarta revolução industrial, conforme exposto acima, é importante que o rol não taxativo de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental seja interpretado de forma ampla, para que possa incluir empreendimentos que usem novas tecnologias e que possam causar impactos ambientais significativos. Além disso, a avaliação do potencial poluidor ou degradador de um empreendimento deve ser realizada, caso a caso, por um órgão ambiental competente. O órgão ambiental deve considerar as características do empreendimento, o local onde ele será instalado ou operado e os impactos ambientais que ele pode causar.

Neste sentido, tendo em vista a importância do instituto, tem-se a previsão da atuação conjunta dos entes federativos no âmbito do licenciamento ambiental.

Acerca do tema competência e licenciamento ambiental, o autor Talden Farias dispõe:

A inexistência de um sistema claro de repartição de competência era um dos problemas mais graves da legislação ambiental brasileira. Com efeito, por vezes dois entes federativos entravam em litígio porque um se achava competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontrava sob a responsabilidade do outro, ou porque um achava que o outro é competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontra sob a sua responsabilidade. É claro que os conflitos envolviam também a competência para estabelecer os padrões de qualidade em matéria ambiental e para legislar sobre meio ambiente, tema que interfere diretamente na forma como o licenciamento ambiental é feito. Às vezes os Municípios ou os Estados são acusados de estabelecerem regras mais flexíveis do que as da União, ou a União de tentar interferir no interesse local dos Municípios. Trata-se de uma temática relevante, que a cada dia tem sido mais questionada pelo Poder Público e pela sociedade civil, tanto na esfera administrativa quanto judicial (FARIAS, 2019, p. 133-134).

A predominância do interesse é o princípio que direciona a repartição de competência entre os entes federativos. (MORAES, 2012, p. 287). Segundo esse princípio, cabem à União as matérias de interesse geral, aos Estados as matérias de interesse predominantemente regional e aos Municípios as matérias de interesse predominantemente local.

O parágrafo único do artigo 23 da Carta Magna estabelece que lei complementar regulamentaria a competência comum entre os entes, tendo em vista tal promoção do federalismo cooperativo na matéria ambiental. Enquanto a norma referida não havia sido editada, vários critérios eram adotados pela doutrina e jurisprudência para tratar da questão, gerando inúmeros conflitos positivos e negativos de competência, o que cria insegurança jurídica para o setor produtivo e para o Poder Público (FARIAS, 2019, p. 144).

Neste contexto nasce a Lei Complementar nº 140, que entrou em vigor em 09/12/2011, que enfim regulamenta o parágrafo único acima mencionado, criando normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício comum da competência relativas à proteção do meio ambiente.

A LC nº 140 permite que os Estados (incluindo o Distrito Federal) e os municípios tenham plena autonomia para decidir o que pode e o que não pode ser feito no âmbito da gestão ambiental. Além disso, a LC nº 140 transfere para esses entes federativos a competência para emitir a maioria das licenças ambientais.

Com efeito, a LC 140 também determina que somente aquele que concedeu a licença poderá efetuar a fiscalização ambiental de um empreendimento. Na prática, impede a fiscalização dos órgãos federais ou estaduais fatalmente mais capacitados (SOUZA, 2012, p. 30).

Os principais conflitos existentes entre o licenciamento ambiental e a lei complementar em questão dizem respeito à legalidade e à constitucionalidade das normas que tratavam do tema, antes do advento da LC nº 140/11, assim como aos critérios utilizados para a definição da esfera competente para licenciar.

Para resolver esses conflitos, é necessário que os órgãos ambientais e os entes federativos cheguem a um consenso sobre a interpretação da Lei Complementar nº 140/2011. Isso pode ser feito por meio de acordos, de deliberações do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) ou de alterações na própria lei.

De acordo com Maína Roman:

A LC nº 140/11 não implicará na resolução dos conflitos institucionais existentes, pois permanece a utilização de critérios controversos e de difícil definição concreta na determinação da esfera administrativa competente. No entanto, pôs fim às discussões quanto à legalidade e constitucionalidade dos dispositivos das Resoluções do CONAMA que tratavam do assunto, que ficaram tacitamente revogados. (ROMAN, 2013, p. 4)

Como exposto, os avanços tecnológicos da quarta revolução industrial estão trazendo novos desafios para as medidas de tutela do meio ambiente sustentável. Por um lado, essas tecnologias podem contribuir para uma diminuição dos impactos ambientais, por exemplo, por meio do uso de energias renováveis ou de processos produtivos mais eficientes. Por outro lado, essas tecnologias também podem criar novos riscos ambientais, por exemplo, por meio do uso de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial e a robótica.

No que tange ao licenciamento ambiental, encontram-se ainda muitos conflitos de competência mesmo com a Lei Complementar nº 140/2011, que podem atrapalhar que essa tutela ocorra de maneira efetiva. Nas palavras de FARIAS (2019, p. 144): “Essa lei contribuiu para solucionar parte significativa destes conflitos, embora tenha mantido e até criado outros problemas”, como será tratado no capítulo seguinte que dispõe sobre a ADI 4757 – DF.

3. ANÁLISE DA DECISÃO DO STF NA ADI 4757– DF

A fim de tentar dirimir parte dos conflitos do que os autores intitulam como “a questão mais polêmica para a doutrina brasileira de direito ambiental” (FARIAS, 2019, p. 133), tem-se a decisão do STF na ADI 4757/2023. A ação direta de constitucionalidade foi proposta pela Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA) em face dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14, §§ 3º e 4º, 15, 17, caput e §§ 2º e 3º, 20 e 21 da Lei Complementar nº 140/2011, e, por arrastamento, da integralidade da legislação.

Pontua que, longe de disciplinar a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no exercício das competências comuns previstas no art. 23, III, VI e VII, da Carta Política, a Lei Complementar nº 140/2011 “ignorou o federalismo cooperativo e dividiu atribuições de forma privativa em flagrante agressão ao princípio da cooperação e do significado da palavra comum prevista na cabeça do art. 23 constitucional”.

Assevera que “além de retirar atribuições da União, a LC nº 140/2011 culminou em um grau de segregação tão grande das atribuições entre cada ente federativo que a divisão estabelecida agride violentamente a própria essência da competência comum estabelecida na cabeça do art. 23, da Constituição”.

De acordo com a requerente, a Lei Complementar nº 140/2011 subverte a atuação do Poder Público delineada na Lei Maior, em afronta ao dever constitucional de cooperação (arts. 23, caput, III, VI e VII, e parágrafo único, e 225, caput, da CF), quando, “em vários dispositivos, isola, limita e segrega competências ambientais de fiscalização em um ou outro ente federativo”, o que tem como resultado efetivo o “rebaixamento da proteção ambiental”.

Em seu voto, Weber declarou o pedido da associação parcialmente procedente. Acerca da competência comum, a relatora dispõe:

Nesse contexto, na conformação da competência comum, não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. (WEBER, 2022, p. 37).

Importante análise também faz a relatora, quando aduz que uma atuação firme e coesa entre os entes federativos no que tange à proteção efetiva do direito fundamental ao meio ambiente evitaria grande parte dos conflitos:

Com efeito, para além dessa compreensão da faceta dinâmica e racional, permeada pela subsidiariedade, é igualmente relevante desvelar os problemas de implementação do desenho federativo, no que se refere à efetividade das ações dos núcleos políticos menores, a fim de permitir o acionamento da atuação supletiva dos núcleos maiores. Como afirmado linhas acima, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública (WEBER, 2022, p. 50).

Entrando no mérito da constitucionalidade da Lei Complementar 140/2011, Rosa Weber assegura que:

O papel assumido pela Lei Complementar nº 140/2011, além do adimplemento constitucional ao dever de legislar, passadas mais de duas décadas de omissão, circunscreveu-se ao objetivo de correção da prática administrativa ambiental fundada em sobreposições de ações e de conflitos de atribuições, os quais sempre foram levados ao Poder Judiciário. Cenário que em nada fortalecia o agir administrativo eficiente e racional, de um lado, e, de outro, a própria tutela adequada do meio ambiente nas suas mais diversas facetas de prevenção e proteção.

O estado de práticas ambientais descoordenadas, informado por discussões administrativas ineficientes, ao fim e ao cabo, inviabilizavam a tempestiva e justa proteção ambiental. Ocasionalmente genuína inoperância dessa, com prejuízos e impactos sobre o meio ambiente e a coletividade, e sobre o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar nacionais.(WEBER, 2022, p. 63-65).

Denota-se da ministra relatora sua preocupação em defender o sistema de atuação supletiva entre os entes federados, ao citar que a atuação supletiva é rica e complexa, em suas diversas potencialidades, entendendo que os dispositivos questionados não denotam por si retrocessos inconstitucionais, tampouco vulnera os deveres de proteção adequada.

Dessa forma, a relatora entendeu que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originariamente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na ação fiscalizatória.

Por outro lado, Rosa Weber entendeu que, em caso de omissão ou demora administrativa na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais, é possível que outros entes atuem em caráter supletivo.

Por exemplo, se a competência da renovação for do estado, e ele não a fizer de forma regular e célere, a União poderá desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais; se for do município, o estado assume a responsabilidade. Vejamos:

A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional. 10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.

No que diz respeito aos Municípios, é importante destacar que o julgado reforça a descentralização da competência administrativa ambiental, ajudando a fortalecer a atuação dos entes locais:

Na repartição da competência comum (23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilitam a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. Precedentes. O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.

A decisão da ADI 4.757 expõe a preocupação com a integração como indispensável, tanto na distribuição de responsabilidades quanto na supervisão e avaliação das estruturas institucionais encarregadas de executar a política pública ambiental.

A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional (WEBER, 2022, p. 4).

Além disso, o julgamento da ADI 4.757 referendou a constitucionalidade da LC 140, consagrando de forma unânime a ideia do federalismo ecológico e da descentralização da Política Nacional do Meio Ambiente:

Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo (WEBER, 2022, p. 3).

Nesse sentido, o modelo federativo ecológico em matéria de competência administrativa foi estruturado na Lei de 2011 como aponta e assevera a decisão em análise:

A Lei Complementar nº 140/2011, em face da intrincada teia normativa ambiental, aí incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, logrou equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo. Cumpre assinalar que referida legislação não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, §1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si. O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo (WEBER, 2022, p. 3).

Os ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Edson Fachin acompanharam o voto da relatora. Por meio do julgamento da ADI 4.757, verifica-se que o STF buscou assegurar uma maior amplitude na atuação supletiva dos órgãos ambientais, tanto por meio das ações fiscalizatórias, quanto na própria condução do processo licenciatório, almejando de fato uma maior eficácia do preconizado na CF/1988 no que tange ao federalismo cooperativo na esfera ambiental.

CONCLUSÃO

A constitucionalização do meio ambiente, ao elevar o direito ambiental à condição de direito fundamental em seu artigo 225, garante a proteção do meio ambiente como um bem essencial para a vida e para o desenvolvimento da pessoa humana, promove a participação da sociedade na proteção ambiental e incentiva, por sua vez, o desenvolvimento sustentável.

Ou seja, o dever de proteção do meio ambiente não é apenas papel incumbido ao Poder Público, sendo um dever do Estado, bem como de toda a sociedade.

Neste sentido, há a possibilidade de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam atuar de maneira conjunta e supletiva neste papel essencial de tutela do

bem constitucional do meio ambiente. Dentro de tal atuação do federalismo cooperativo na promoção da sustentabilidade, tem-se o licenciamento ambiental, um importante instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou que simplesmente podem degradar o meio ambiente.

Ocorre que a possibilidade da atuação conjunta dos entes federativos, especialmente no que tange ao licenciamento ambiental, trazem na prática conflitos de competência, que podem ser um obstáculo à própria efetividade do instituto.

Em decisão paradigmática, o STF conferiu interpretação conforme à Constituição da República: (i) ao artigo 14, § 4º, para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental; (ii) ao artigo 17, § 3º, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

Conclui-se que ao reconhecer a constitucionalidade da Lei Complementar nº 140/2011, o Supremo Tribunal Federal potencializa a força dos comandos da lei prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal como norma de harmonização e cooperação dos entes federados na tutela do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BRASIL. Palácio do Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Complementar nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 28 out 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Protecção do ambiente e Direito de Propriedade** (crítica de jurisprudência ambiental). Coimbra: Coimbra Editora. 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo. Saraiva. 2007.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor. 1999.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MACEDO, Daniel Almeida de. **A quarta revolução industrial**. 2016. Disponível em: <http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/60/materia/467815/t/aquarta-revolucao-industrial>. Acesso em: 28 out. 2023

MENDES, Marcelo Barros; CONTANI, Eduardo. **Inteligência artificial e a promoção da sustentabilidade: uma perspectiva à luz da análise econômica do direito**. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC, Londrina, v. 7, n. 2, jul./dez., p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://revistaidcc.com.br/index.php/revista/issue/view/10>. Acesso em: 24 dez. 2024.

MILARÉ, Édis. **Direito do meio ambiente**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antônio Herman V. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação**. São Paulo: RT, 1993. Disponível em: http://moodle.stoa.usp.br/file.php/1087/Milare_Benjamin_Estudo_previo_de_impacto_ambiental.pdf Acesso em: 24 out. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria Geral do Direito Ambiental**. São Paulo. RT. 2010.

ROMAN, Maína. **Competência para o licenciamento ambiental: conflitos existentes e a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal**. Acervo Digital da Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/50976>. Acesso 28 out. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo. RT. 2011.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Edipro, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Comentários sobre a nova lei de competências em matéria ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 66, p. 55-76, abr./jun., 2012.

SILVEIRA, Cristiano Bertolucci. **Indústria 4.0**. Disponível em: <http://www.citisystems.com.br/industria-4-0/>. Acesso em: 28 out. 2023.

SOUZA, José Fernando Vidal e ZUBENS, Erika von. **Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº. 140/2011**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23), 11-44, jul.-dez. 2012. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/1594/1022>. Acesso em 28 out. 2023.

WEBER, Rosa. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.757 DF. Min. rel. Rosa Weber. Publicado em 13 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356653473&text=.pdf> Acesso em: 28 out. 2023.

GOMES, Federici Magno; VASCONCELOS, Carlos Frederico Saraiva de. O desenvolvimento sustentável e a sua revisão: da definição doutrinária principiológica à ponderação como metanorma. Revista Do Instituto De Direito Constitucional E Cidadania – IDCC, Londrina, v. 8, n. 2. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v8n2.e085>. Acesso em: 28 out. 2023.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DO PODER JUDICIÁRIO¹*CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR ACTS OF THE JUDICIARY**Gabriel Augusto Cuenca²**Matheus Ribeiro de Oliveira Wolowski³*

Resumo: O presente estudo está centralizado na análise do instituto da responsabilidade civil aplicado ao Estado, sobretudo com enfoque em sua aplicação ao Poder Judiciário. Inserido no ramo do direito público, especificamente no direito administrativo, este trabalho se presta para analisar de maneira mais aprofundada a responsabilização do Estado por atos praticados pelo poder judiciário. A priori, será aprofundada a análise das evoluções sociais ao longo da história e o comportamento da responsabilidade civil como importante instrumento para regular e manter a ordem social. Além disso, será analisado a forma de aplicação da responsabilidade nas relações do Estado e seus administrados e, em especial, com relação aos atos praticados pelo Poder Judiciário, sobretudo aos atos tipicamente jurisdicionais. Dentro dessa perspectiva, será analisado como se construiu o conceito de Responsabilidade Civil da forma e que se tem hoje a partir de uma justiça de vingança e, em paralelo, como essa construção de conceitos e aplicabilidade se desenvolveram no âmbito das relações jurídicas do Estado com seus administrados desde uma irresponsabilidade até a aplicação da responsabilidade objetiva. Por fim, tratar-se-á sobre os argumentos que sustentam a inaplicabilidade da responsabilidade civil por atos jurisdicionais, bem como tais argumentos podem afrontar as normas constitucionais vigentes sob a luz dos princípios constitucionais da administração pública positivados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Conclui-se, assim, que a responsabilidade civil do estado, por mais que ainda existam controvérsias, pode se aplicar para defesa do jurisdicionados afetados por atos praticados pelo judiciário, mediante análise do caso concreto.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Estado. Judiciário.

Summary: This study focuses on the analysis of the institution of civil liability applied to the State, especially with a focus on its application to the Judiciary. As part of the branch of public law, specifically administrative law, this work is intended to analyze in greater depth the liability of the State for acts committed by the Judiciary. First, the study will examine in depth the social developments throughout history and the behavior of civil liability as an important instrument for regulating and maintaining social order. In addition, the form of application of liability in the relations between the State and its citizens will be analyzed, especially in relation to acts committed by the Judiciary, especially typically

¹ Recebido em 02/12/2024 e aceito em 28/12/2024.

² Pós-Graduando em Direitos dos Contratos, Execução Contratual e Responsabilidade Civil pela Faculdade Legale, Advogado, Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá.

³ Doutor em Direito pela Universidade Cesumar - Unicesumar / Bolsista PROSUP/CAPES. Mestre em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário Cesumar - Unicesumar. Bacharel em Direito e em Teologia pelo Centro Universitário Cesumar - Unicesumar. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, Direito do Trabalho e Direito Financeiro e Tributário, atuando principalmente nos seguintes temas: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos da Personalidade, Meio Ambiente de Trabalho e Responsabilidade Civil. Atualmente é professor adjunto do curso de Direito da Universidade Estadual de Maringá - UEM; É sócio-advogado no escritório Wolowski Oliveira Advogados Associados

jurisdictional acts. From this perspective, the study will analyze how the concept of Civil Liability was constructed in the form it has today based on a justice of revenge and, in parallel, how this construction of concepts and applicability developed within the scope of the legal relations of the State with its citizens, from irresponsibility to the application of objective liability. Finally, we will discuss the arguments that support the inapplicability of civil liability for jurisdictional acts, as well as how such arguments may contravene the constitutional norms in force in light of the constitutional principles of public administration established in article 37 of the Federal Constitution of 1988. It is therefore concluded that the civil liability of the state, despite the fact that there are still controversies, may be applied to defend those under its jurisdiction affected by acts carried out by the judiciary, through analysis of the specific case.

Keywords: Civil Liability. State. Judiciary.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente um dos termos mais conhecidos e falados do direito é “indenização”, é indubitável que todos já ouviram esse termo, sabem o que significa, ou até mesmo já ingressaram com ações judiciais de natureza indenizatória para reparar um dano que lhe fora causado.

Dentro dessa perspectiva, o termo indenização, etimologicamente, decorre do latim *in damnum* que significa “tirar o dano”, em outras palavras, reparar o prejuízo, logo, a figura da indenização é inseparável da responsabilidade civil, de modo que só existirá o dever de indenizar mediante a responsabilidade pelo prejuízo causado.

Sob esse prisma, com o presente estudo, objetiva-se traçar uma perspectiva histórica acerca da evolução do referido instituto jurídico e como corrobora para manutenção da ordem social, bem como analisar a aplicação da responsabilidade civil nas relações entre o Estado e os particulares, em especial, nos atos decorrentes do poder judiciário, na qualidade de parte integrante da administração pública.

Nesse sentido, valendo-se do método bibliográfico, bastou um simples olhar para história e notar que o homem é um ser sociável e que sempre esteve atrelado a um grupo social, seja por um Estado constituído, ou dentro das sociedades primitivas, e, outro ponto que se nota ao olhar para história são as consequências da vida em sociedade, tais como os conflitos de interesses particulares.

De início, no primeiro capítulo deste estudo, será verticalizado o conhecimento acerca da responsabilidade civil, dentro de uma perspectiva histórica de acordo com as evoluções culturais, sociais, econômicas que a sociedade passou ao longo dos anos,

segundo as quais o instituto da responsabilidade civil tratou de se adaptar para atender os interesses sociais, bem como será analisado as teorias e as formas de responsabilidade que o ordenamento jurídico contemporâneo se vale para satisfazer os conflitos de interesses.

Em sequência, será aprofundado sobre o como as referidas evoluções sociais e conceituais afetaram as relações entre os particulares e o Estado dentro da responsabilidade civil, em especial, como os desdobramentos da ascensão dos ideais liberais e a queda da monarquia absolutista afetaram a responsabilização do Estado por seus atos até chegarmos no modelo hodierno contemplado pelo artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988.

Por fim, dentro dos introitos acerca da responsabilidade civil e como ela se aplica para as relações entre particulares e o Estado, o capítulo final contemplará como essa relação se dá dentro do poder judiciário, uma vez que também faz parte da administração pública e, com base no princípio da isonomia, também está sujeito a legislação vigente.

Nesse escopo, busca-se, com o presente trabalho, traçar um histórico da evolução das teorias e conceitos da responsabilidade civil, bem como o estudo das teorias que albergam a aplicação desse instituto para atos praticados pelo próprio Estado, inclusive decorrentes do poder judiciário, visto que também é parte da administração pública e, sob o princípio da isonomia, também se subordina a legislação vigente, em especial a Carta Magna do Brasil.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL

Atualmente, todos os dias, as pessoas sofrerem danos ou prejuízo por consequência de uma ação ou omissão de outrem, mas essa situação está presente na sociedade desde os primórdios.

Assim, pode-se dizer que a responsabilidade civil é um dos institutos do direito mais antigos que se tem notícia, e, conseqüentemente, um dos que mais passou por adaptações ao longo da história e do desenvolvimento das relações sociais e jurídicas.

Como já dito, conforme as sociedades se desenvolveram, foram atualizados os conceitos e formas de aplicações da responsabilidade civil, visando a satisfação das necessidades dos litígios modernos, considerando que ao longo do tempo, sobretudo os pontos de maior importância que envolvem o conceito da responsabilidade civil, como o dano

e as formas que é causado e sofrido, foram se alterando e se atualizando para o que se conhece hoje.

Nesse sentido, analisando as primeiras sociedades, nota-se que se imperava a “...forma primitiva e selvagem talvez, mas humana da reação espontânea e natural contra o mal sofrido”⁴, ou seja, no princípio do instituto não existia, efetivamente, uma reparação, mas sim uma vingança, pagando-se o mal com o mal, contexto, esse que se insere a célebre Lei de Talião, explicada por De Plácido e Silva⁵:

Do latim *talio*, *talionis*, é a designação atribuída à pena que consiste em se aplicar ao delinquente um dano igual ao que ele ocasionou.

A pena de talião tem assento na própria Bíblia, conforme se inscreve no Cap. XXI do Êxodo, versículos 23 a 25: “Mas se houver morte, então darás vida por vida. Olho por olho, dente por dente, mão por mão, pé por pé. Queimadura por queimadura, ferida por ferida, golpe por golpe”

Nota-se que de início a responsabilidade civil limita sua preocupação com o causador do dano e, não com o dano de fato, o que justifica a existência da chamada “justiça de vingança” em que a vítima era legitimada a causar o mesmo dano que sofreu ao agente independentemente da existência da culpa, em detrimento de uma reparação do dano propriamente dita

Nesse princípio da responsabilidade civil, o poder público vigente à época da justiça de vingança intervinha nas relações pessoais em que se aplicava a Lei de Talião, somente, para impedir que se punisse além do dano causado, para que a o agente do evento danoso fosse punido na medida do dano produzido.⁶

Esse cenário caótico de uma selvageria primitiva, passa a ser transformado com a intervenção do poder público nas relações interpessoais dos indivíduos sobretudo, com a ascensão do direito romano que presenteou o direito com a *Lex Aquilia*, responsável por lavrar os princípios gerais da responsabilidade civil, tais como a responsabilização pelo patrimônio, e as primeiras concepções de culpa e condicionando a responsabilidade civil à existência desse elemento, assim ilustra Maria Helena Diniz⁷.

A *Lex Aquilia* de *damno veio* a cristalizar a ideia de reparação pecuniária do dano, impondo que o patrimônio do lesante suportasse os ônus da reparação, em razão do valor da res, esboçando-se a noção de culpa como fundamento da responsabilidade,

⁴ DIAS, José de Aguiar. Da Responsabilidade Civil 10ª ed. Rio de Janeiro, Forense. 1997. Pag.894.

⁵ SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 2055.

⁶ DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 27

⁷ DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 27

de tal sorte que o agente se isentaria de qualquer responsabilidade se tivesse procedido sem culpa. Passou-se a arbitrar o dano à conduta culposa do agente.

Resta, portanto, indiscutível os avanços promovidos pela Lei Aquila em relação à Lei de Talião e, essa evolução, continuou acontecendo com o advento das monarquias absolutistas e, principalmente com o seu declínio pelos ideários liberais das revoluções burguesas, como a Revolução Francesa de 1789.

Na ocasião, Napoleão Bonaparte ascendeu ao poder após o Golpe de 18 Brumário e elabora, durante seu governo, o Código Civil dos Franceses em 1804, passando a ser conhecido como Código de Napoleão após 1807.

Por muitos considerado como uma obra-prima do direito moderno, o Código de Napoleão gera reflexos até hoje, de forma especial, no direito brasileiro, visto que o Código Civil de 1916 foi inspirado no Código Napoleônico, que, por consequência, serviu de base para o Código Civil vigente.

Ademais, com o referido código, o direito francês criou um marco para a responsabilidade civil na forma como se conhece hoje, visto que nos artigos 1382 e 1383, estabeleceu as maiores máximas da responsabilidade civil contemporânea, “todo aquele que causar dano a outrem tem o dever de reparar”. Vale, portanto transcrever os dispositivos do Código Napoleônico.

Art. 1.382 Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.⁸

Art. 1.383 Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.⁹

Nesse contexto, tem-se que o modelo clássico da responsabilidade civil nasce de ideais burgueses com a intenção de proteger o patrimônio e manter a estabilidade social¹⁰, estabelecendo que, para reparação de um dano, seria necessário a existência de alguns elementos, como o próprio dano, a conduta culposa e o nexo de causalidade entre o dano e a conduta, sobre o tema, destaca-se:

A tônica que originariamente circundou a responsabilidade civil era nitidamente burguesa, apegada, por isso, à absoluta defesa da propriedade e à efetivação da

⁸ 1.382. Todo ato de qualquer homem que cause dano aos outros, obriga aquele que causou o problema, a repará-lo (retificá-lo). [tradução livre]

⁹ 1.383. Cada um é responsável pelos problemas(danos) que causou não só pelas suas próprias ações, mas também por sua negligência ou por sua imprudência. [tradução livre]

¹⁰ PRAZERES, Gustavo Cunha. Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos. Faculdade Baiana de Direito. 2019, pag. 43

segurança. O objetivo do instituto era bem preciso: salvaguardar o patrimônio particular contra ingestões indevidas para, com isto, manter a estabilidade social. Estabeleceu-se lógica segundo a qual o dever de indenizar um dano só restaria perfeito quando possível ultrapassar três filtros de reparação, a saber: ato ilícito e culposo, dano patrimonial e nexo causal.

Entretanto, a responsabilidade civil baseada no elemento subjetivo da culpa, com o passar do tempo e com o desenvolvimento das relações sociais, passou a se mostrar inefetivo em determinadas situações, tendo em vista que para alcançar a reparação de um prejuízo era necessária a comprovação da culpa, que, por sua vez, poderia se mostrar extremamente difícil no caso concreto.

À luz desse sistema de responsabilização, tem-se que muitas vítimas de eventos danosos foram obrigadas a suportarem os prejuízos que lhes foram causados, em decorrência da dificuldade da demonstração do elemento subjetivo como condição *sine qua non* para imputação de uma responsabilidade.

Assim nasceu a necessidade de um desenvolvimento ainda maior do instituto para que suprisse todas as necessidades da sociedade e cumprisse a sua finalidade de regulador da ordem social.

Surge, então, a responsabilidade objetiva e a teoria do risco, em que se exclui o elemento subjetivo da culpa e se considera, em alguns casos, como necessário para reparação do dano, somente a demonstração do dano, nexo causal e a conduta, tendo em vista “...um dever de cuidado especial em determinadas situações no fito de preservar ao máximo os direitos de cada indivíduo”¹¹

Assim, de forma breve, observa-se todo o desenvolvimento do instituto da responsabilidade civil, bem como o surgimento das modalidades que são aplicadas hoje para solução dos conflitos hodiernos, que serão aprofundadas a posteriori.

2.1 Formas de responsabilidade civil

2.1.1 Responsabilidade civil subjetiva: a teoria da culpa

Conforme já ilustrado em tópico anterior, a responsabilidade civil em sua modalidade subjetiva nasce como um dos reflexos das revoluções burguesas e ganhou

¹¹ PRAZERES, Gustavo Cunha. Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos. Faculdade Baiana de Direito. 2019, pag. 46

destaque no direito francês, com o Código Napoleônico de 1804, que, por sua vez, influenciou muitos outros países e consagrou a base da responsabilidade civil contemporânea.

Nesse raciocínio, a teoria clássica da responsabilidade civil defende a presença do elemento subjetivo para se caracterizar o dever de reparar, traduzindo o disciplinado no Código de Napoleão.

Dessa forma, não se olha mais para a figura do dano e do agente do evento danoso, mas a figura principal no dever de repara está no elemento subjetivo, ou seja, a culpa passa ser figura central da teoria clássica da responsabilidade civil.

Cumprir destacar que o elemento culpa, no campo da responsabilidade civil, é visto em sua perspectiva *latu sensu*, ou seja, para o dever de indenizar, à luz da teoria da culpa, basta que exista a culpa, podendo, esta, por sua vez, ser a *stricto sensu* em suas modalidades da negligência, imprudência ou imperícia, ou, também, na existência do dolo, vontade consciente de se causar o dano.

A esse respeito, pode-se destacar os ensinamentos do Professor Rui Stoco¹²:

Quando existe uma intenção deliberada de ofender o direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há o dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direto propósito de o praticar. Se não houvesse esse intento deliberado, proposital, mas o prejuízo veio a surgir por imprudência ou negligência, existe a culpa (*stricto sensu*)

A responsabilidade civil, em sua vertente subjetiva, portanto, nada mais significa que a presença do elemento culpa, em todas as suas modalidades e desdobramentos, no dever de indenizar, mas sem ignorar, por óbvio, a presença do dano, do nexo de causalidade e da conduta, como elementos indispensáveis para configuração do direito reclamar reparação.

Para os juristas clássicos essa é a verdadeira e mais pura forma de responsabilidade civil, a que se pauta na culpabilidade do ato ilícito cometido, e militam em defesa de que a responsabilidade civil, propriamente dita, é necessariamente subjetiva, portanto, inexistiria o dever de reparar caso não exista a culpa, independentemente do caso concreto.

Como grande defensor desse pensamento, tem-se Orlando Gomes¹³ que nos revela que:

¹² STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil, S. Paulo: RT, 2001, p. 97.

¹³ Orlando. Obrigações. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.337.

A obrigação de indenizar é imposta em lei a algumas pessoas, independentemente da prática de ato ilícito. Pressupõe este uma ação, ou omissão, voluntária, negligência ou imprudência. Por isso, quando o dano à integridade física ou patrimonial de alguém é causado sem culpa do agente, não se pode afirmar que cometeu delito civil. Se, nesses casos, a obrigação de reparar civilmente o dano não tem sua causa geradora no ato ilícito, não se deveria falar em responsabilidade, que é uma ideia moral, inseparável da imputabilidade.

Entretanto, para a maioria dos juristas, a responsabilidade civil subjetiva encontra seus obstáculos na dificuldade de se constatar a presença do elemento indispensável, a culpa, levando a grande parte das pessoas que sofreram algum tipo de dano terem que suportar os prejuízos sem a devida indenização por conta dessa dificuldade, conforme aponta Gustavo Cunha Prazeres¹⁴.

Todavia, não tardou e o progresso social tornou necessário um esquema alternativo, que permitisse a imputação da responsabilidade civil independente da constatação de culpa. É que, de um lado, sem número de danos deixavam de ser reparados em virtude de formalidades decorrentes do esquema subjetivista de responsabilidade, a exigir a comprovação de culpa. Não foram poucas as vítimas que tiveram de suportar, sozinhas, prejuízos causados contra si pelo simples fato de ser difícil – senão impossível – a prova da culpa em determinadas situações

Assim, portanto, constitui-se a responsabilidade civil subjetiva, baseando-se na teoria da culpa, bebendo dos ideais liberais das revoluções burguesas que destituíram o absolutismo e chegando em seu cume no Código de Napoleão de 1804, possuindo como requisitos o dano, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e o dano e, principalmente o elemento que a caracteriza, a culpa *latu sensu*, mas que encontrou dificuldade para atender todas as necessidades das vítimas pela dificuldade de comprovação de seu elemento caracterizador.

2.1.2 Responsabilidade civil objetiva: teoria do risco

Como já esboçado anteriormente, a responsabilidade civil em sua espécie subjetiva, em que pese seu inquestionável valor para o direito contemporâneo, encontrou barreiras para suprir todas as necessidades e resolver todas as questões envolvendo a responsabilidade civil, dado que seu elemento subjetivo é de difícil constatação no caso concreto.

¹⁴ PRAZERES, Gustavo Cunha. Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos. Faculdade Baiana de Direito. 2019, pag. 44

Seguindo essa linha, Maria Helena Diniz advoga pela teoria da evolução do instituto que culminou em sua espécie objetiva que considera a teoria do risco para satisfazer determinados imbróglis.

Todavia, a responsabilidade civil também evoluiu em relação ao fundamento (razão por que alguém deve ser obrigado a reparar um dano), baseando-se o dever de reparação não só na culpa, hipótese em que será subjetiva, como também no risco, caso em que passará a ser objetiva, ampliando-se a indenização de danos sem existência de culpa¹⁵

Esclarece-se que a teoria do risco se fundamenta em um dever de cuidado, dentro de uma perspectiva em que aquele que exerce determinada função ou atividade pode, potencialmente, gerar um prejuízo, fundando-se em uma ideia de futuro e incerteza.

A construção de uma ideia de responsabilidade civil sobre a teoria do risco resulta em uma objetividade dentro do instituto ora estudado, excluindo o elemento subjetivo do dever de reparar.

Essa objetividade se aplica, principalmente, nos casos em que a constatação da culpa se mostra difícil ou, até mesmo, impossível, de modo que existe uma presunção da culpabilidade em detrimento da atividade ou função que o agente causador pratica.

Assim, como resultado, pode-se concluir que, com a exclusão do elemento subjetivo, para que exista o dever de indenizar, basta que se comprove o dano, a conduta do agente e o nexo causal entre a conduta e o dano, trazendo uma equidade para determinadas relações presentes nas sociedades, assim explica Caio Mário da Silva Pereira¹⁶:

[...] a regra geral, que deve presidir à responsabilidade civil, é a sua fundamentação na idéia de culpa; mas, sendo insuficiente esta para atender às imposições do progresso, cumpre ao legislador fixar especialmente os casos em que deverá ocorrer a obrigação de reparar, independente daquela noção. Não será sempre que a reparação do dano se abstrairá do conceito de culpa, porém quando o autorizar a ordem jurídica positiva. É neste sentido que os sistemas modernos se encaminham, como, por exemplo, o italiano reconhecendo em caos particulares e em matéria especial a responsabilidade objetiva, mas conservando o princípio tradicional da imputabilidade do fato lesivo. Insurgir-se contra a ideia tradicional da culpa é criar uma dogmática desafinada de todos os sistemas jurídicos. Ficar somente com ela é entrar o progresso.

Novamente se percebe o entrelaço da evolução do instituto, visando acompanhar o progresso da sociedade, através do desenvolvimento da espécie objetiva, visto

¹⁵ DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 28.

¹⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 8º ed. São Paulo: Forense, 1986. v. 3

que, ao retirar o elemento da culpa, a preocupação maior passa a ser a vítima do evento danoso, assim se mostra a equidade que a objetividade visa alcançar.

Por fim, é de suma importância lembrar que as duas modalidades coexistem e não competem entre si, de modo que a espécie objetiva será observada em detrimento da lei, caso contrário, aplicar-se-á a espécie subjetiva de responsabilidade civil, ou seja, a objetividade, assim como a teoria do risco não se aplica para todo tipo de atividade e relação jurídica e não será fundamento para todos os litígios que se discuta o dever de indenizar.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil aplicada às relações do Estado com seus administrados, também, passou por grandes transformações ao longo da história, evoluindo de uma total irresponsabilidade até a aplicação da teoria do risco e passar a ser configurada como uma das hipóteses de cabimento de responsabilidade objetiva.

Dessa forma, o dever de reparação estatal como se entende hoje, não só é um produto de evoluções do próprio instituto e da sociedade, como também representa uma conquista para o sistema democrático.

Entretanto, essa conquista se deu a passos lentos, mas atualmente é possível separar esse processo de evolução em três grandes fases, a fase da irresponsabilidade do Estado, a fase da responsabilidade subjetiva e, finalmente, a terceira e atual fase da responsabilidade objetiva.

3.1 Irresponsabilidade do Estado

Como já esclarecido, as conquistas no campo da responsabilidade civil se intensificaram após a ascensão dos ideais liberais e das revoluções burguesas em contraposição ao absolutismo que vigorava à época, isso acontece, pois, o que caracterizou o modelo absolutista foi, justamente, a concentração do poder nas mãos do monarca que era legitimado, perante a sociedade, em razão de ser visto como um poder advindo de Deus.

Nesse compasso, os monarcas, dentro dos regimes absolutistas, eram vistos como vontade divina para os seus governados, assim, era impossível com que o Estado se

responsabilizasse perante algum ato ilícito cometido, pois a vontade de divina não é capaz de cometer falhas.

Em síntese, a fase da irresponsabilidade do Estado é marcada pelos governos absolutistas do século XIX, tendo como seu principal expoente o Rei Luís XIV, autor da célebre frase “o Estado sou Eu”, cuja legitimação de seu poder e reinado estava enraizada no Direito Divino, sobre tema, Prazeres¹⁷ ensina:

Com a entrada na Modernidade, é que o conceito de Estado é efetivamente formulado. O Estado Moderno consagrou, em um primeiro momento, o absolutismo, estatuidando a total concentração e centralização do poder na pessoa do monarca. Legitimava-o uma investidura divina, inquestionável, corroborando a máxima inglesa do “*the king can do no wrong*”. O rei não erra. Infalíveis, seria um contra-senso admitir que pudessem causar danos aos súditos. Enfatizou-se a irresponsabilidade do Estado sob uma justificativa religiosa.

Destarte, o Estado era visto como irresponsável pelos prejuízos que causasse, pautando-se pela legitimação do Direito Divino, mas, em outro giro, os seus funcionários não gozavam da mesma prerrogativa, de modo que a responsabilidade do Estado era separada da responsabilidade dos empregados.

Para fins de exemplificação, vale a citação da primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824 que dispunha no artigo 178, XXIX¹⁸:

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos.
XXX.. Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores.

Nota-se que, nesta fase, a responsabilidade não recaia sobre o Estado, mas sim sobre os seus empregados, esses, sim, deveriam arcar com as reponsabilidades de suas ações ou omissões que viessem a causar danos a outrem, de modo que os empregados públicos não se confundiam com o Estado, pois o Estado estava concentrado nas mãos do monarca legitimado pelo Direito Divino, portanto, incapaz de errar.

3.2 Teoria da responsabilidade subjetiva

¹⁷ PRAZERES, Gustavo Cunha. Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos. Faculdade Baiana de Direito. 2019, pag. 57

¹⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

Em sequência, escorando-se nas premissas do liberalismo e com a queda do modelo absolutista, mormente, após a Revolução Francesa de 1789 e a Revolução Industrial, tem-se o início da diferenciação do Estado em seu poder de Império do Estado como gestor.

Com essa divisão, ainda que embrionária, foi possível aplicar o dever de indenizar ao Estado por danos que causasse aos seus governados no exercício da função de administrador.

Além disso, houve a substituição dos paradigmas sobre os quais se estruturavam a legitimação do poder, ou seja, o poder de Estado não mais era fundamentado pelo Direito Divino, mas sim pela vontade dos governados, ao passo que o Estado passou a agir como vontade emanada do povo.

Dentro desse contexto, vale lembrar que, contemporânea a essas transformações, foi o nascimento do Código Napoleônico que determinou a responsabilidade civil mediante a demonstração da culpa.

Essa perspectiva passou a ser aplicada nas relações do Estado para com os seus administrados, em outras palavras, caso existisse, comprovadamente, a culpa, seja por negligência, imperícia ou imprudência, do empregado público no exercício de sua função haveria a responsabilização do Estado, nesses termos:

Surge o Estado responsável. No início, porém, essa responsabilidade do Estado foi identificada à simples responsabilidade civil do direito privado, calcada na idéia civilista da culpa individual do seu agente, isto é, quando se demonstrasse que este, no exercício de sua função, procedeu com imperícia, negligência ou imprudência.¹⁹

Dessa forma se deu a primeira grande transformação no campo da responsabilidade civil do Estado, passando de uma figura totalmente irresponsável, para responsável nas hipóteses de culpa no exercício de seus atos de gestão perante os seus administrados.

Os resquícios desse entendimento, ainda está vigente no ordenamento jurídico brasileiro, por força do artigo 43 do Código Civil de 2002:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

¹⁹ CUNHA JUNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 2 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008

Dessarte, o Estado, ainda que de forma tímida, começa a ser responsabilizado pelos danos que causar aos administrados nos exercícios de seus atos de gestão, baseando-se, portanto, na comprovação da culpa sob a aplicação da responsabilidade subjetiva nas relações entre o Estado e os administrados.

3.3 Teoria da responsabilidade objetiva

Seguindo, à luz do exposto, ressalta-se que a responsabilidade objetiva se revela como uma aglutinação dos conceitos de responsabilidade civil clássica, com a teoria do risco que, por sua vez, pauta-se no dever de cuidado, considerando a dificuldade de se demonstrar a culpa e no potencial resultado de determinada atividade.

Essa modalidade coexiste com a sua irmã subjetivista, mas, atualmente, é a que se aplica para as relações entre o Estado e seus administrados, haja vista a dificuldade de se demonstrar a culpa do Estado ou de um agente público para que a vítima alcançasse o direito de reparação.

Com a adição da teoria do risco administrativo, nasce o dever de indenizar do Estado por qualquer dano que pudesse ser identificado como de sua autoria ou de algum de seus agentes, independentemente da demonstração de culpa, seja a *latu* ou *stricto sensu*, substituindo o elemento subjetivo como principal e reverenciando o nexo de causalidade, como ensina Dirley Junior²⁰

Por esta teoria a idéia de culpa é substituída pela de nexo de causalidade entre o comportamento estatal (fato do serviço) e o dano sofrido pelo administrado, sem se cogitar do serviço, tampouco da culpa do agente público. Aqui é indiferente indagar-se se o serviço funcionou, se funcionou bem ou mal, de forma rápida ou demorada. Não se exige, portanto, o questionamento acerca da culpa ou dolo do agente, da licitude ou ilicitude do comportamento, do bom ou mau funcionamento do serviço. Evidenciado o nexo de causalidade entre o comportamento estatal e o dano a terceiro, o Estado responde.

De acordo com esse entendimento, a única forma de o Estado se eximir da obrigação de indenizar é comprovar alguma das hipóteses de excludentes de responsabilidade ou seja, o fato exclusivo da vítima, fato de terceiro ou caso fortuito ou força maior, caso contrário, seria obrigado a reparar o dano causado.

²⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Administrativo. 7 ed. rev. amp. atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2009

No Brasil, essa fase da responsabilidade civil do Estado, está registrada na Constituição Federal de 1988, especificamente, no artigo 37 que versa sobre as obrigações da administração pública, em seu 6º parágrafo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa

Nota-se que, o dispositivo, exclui o elemento subjetivo, restando somente a figura do agente danoso o nexo de causalidade e a vítima, na qualidade de terceiros, tratando-se, portanto, de uma responsabilidade objetiva a qual a administração pública está subordinada pelo princípio da legalidade.

Por fim, é interessante ressaltar que a aplicação da espécie objetiva pode significar um combate a abuso e arbitrariedades, bem como uma prestação do serviço público de melhor qualidade, ainda mais quando olhamos para a possibilidade de o Estado exercer o direito de regresso contra o agente público causador do prejuízo.

Ademais, corrobora com toda a principiologia envolvendo o direito público, especialmente, no que diz respeito ao princípio da eficiência, visto que deverão trabalhar com cautela a fim de evitar danos e prejuízos, dado que, a qualquer dano, o Estado deverá ser responsável pela reparação independentemente de culpa.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DO JUDICIÁRIO

Como tratado anteriormente a responsabilidade civil do estado por danos cometidos aos seus administrados é uma responsabilidade que independe da demonstração da culpa em decorrência da teoria do risco administrativo incorporada ao instituto e positivada na Constituição Federal pelo art. 37, § 6º.

Em consonância, a Carta Magna brasileira traz no rol dos direitos e garantias fundamentais a possibilidade de se existir um erro do poder judiciário e que, por consequência desse erro, a vítima poderá reclamar uma indenização em face do Estado.

Art. 5º LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

Entretanto, cumpre destacar que dentre as atividades desempenhadas pelo poder judiciários, existem aquelas que são tipicamente jurisdicionais como as decisões ao longo de um processo e as atividades administrativas, como nomeações e contratações, bem como existem as que decorrem da função atípica de legislar pela qual o poder judiciário estabelece atos normativos para seu próprio funcionamento, como os regimentos internos dos tribunais.

Dentre essas atividades desempenhadas pelos órgãos do poder judiciário, a que mais gera controvérsia quanto a aplicação da responsabilidade civil é a atividade tipicamente jurisdicional, visto que até hoje se busca um consenso sobre a responsabilização do Estado por atos decorrentes da atividade jurisdicional.

Isso ocorre em decorrência de toda a construção histórica narrada acima, visto que no princípio da aplicação do instituto nas relações entre os administrados e o Estado, imperava-se a soberania do Estado, de modo que inexistia responsabilidade civil por parte do Estado até que, como declínio do regime monárquico, o Estado passou a se responsabilizar pelos seus atos de gestão.

Dessa forma, como o sistema da tripartição dos poderes prevê, em apertada síntese, a divisão do poder soberano do Estado em três poderes independentes e harmônicos entre si, tem-se que a atividade jurisdicional decorre da soberania do Estado, razão pela qual inexistiria o dever de responsabilizar o Estado por erros da atividade tipicamente jurisdicional.

Ao ter essa visão da irresponsabilidade civil do Estado por atos tipicamente jurisdicionais remonta a ideia de que a evolução da responsabilidade civil e de sua aplicação como mantenedora da ordem social estaria pausada no tempo, pois, sob sua inteligência, considera-se que, inexistindo a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, os magistrados e agentes do poder judiciário são incapazes de cometer erros, referenciando a experiência histórica de quando a soberania do Estado era legitimada pelo Direito Divino.

Para os defensores dessa teoria da irresponsabilidade, os principais fundamentos pela qual a teoria deve ser aplicada estão sustentados na soberania do Estado, na independência da magistratura e o risco de violação da coisa julgada, que por sua vez, representaria um risco a segurança jurídica, assim, também já entendeu Supremo Tribunal

Federal no Recurso Extraordinário 70121/MG de relatoria do ministro Djaci Falcão e julgamento em 13/10/1971, pelo Tribunal Pleno do STF.

No acórdão objeto do recurso extraordinário ficou acentuado que o Estado não é civilmente responsável pelos atos do Poder Judiciário, a não ser nos casos expressamente declarados em lei, porquanto a administração da justiça é um dos privilégios da soberania.[...]

Esse posicionamento adotado pelo STF, ao longo do tempo, foi sofrendo críticas e gerando cada vez mais debates, a priori pois se trata de um entendimento anterior a CF/88, bem como por se basear em fundamentos que não se sustentam, como a soberania do Estado, a independência da magistratura e a violação da coisa julgada.

De início com relação a soberania, como já dito anteriormente, ao considerar a irresponsabilidade do Estado por conta de atos que estão ligados à soberania pode ir de encontro com as garantias e direitos fundamentais disposto na própria Constituição Federal, sobretudo, com relação a fonte e legitimação dessa soberania, pois é princípio fundamental da República Federativa do Brasil que todo poder emana do povo.

No mesmo sentido, Carlos Roberto Gonçalves evidencia que a responsabilidade do Estado está desvinculada da soberania pois, para ele, “A responsabilidade estatal decorre do princípio da igualdade dos encargos sociais, segundo o qual o lesado fará jus a uma indenização toda vez que sofrer prejuízo causado pelo funcionamento do serviço público”²¹

Da mesma forma o professor Clèmerson Merlin Clève e Júlia Ávila Franzoni²² ensinam:

A soberania é um atributo do Estado, de forma una, indivisível, inalienável, e não de determinado Poder. E, mais ainda, se o argumento fosse aceito, conduziria à irresponsabilidade total do Estado por seus atos, mesmo os emanados no exercício da função administrativa. A responsabilidade do Estado por ato jurisdicional, portanto, longe de ser incompatível com a soberania, é a única forma de garanti-la no Estado de Direito, preservando sua legitimidade.

Igualmente, o fundamento da independência da magistratura, em nada assiste a teoria da irresponsabilidade estatal decorrente de ato jurisdicional, pois, uma vez aceita essa independência da magistratura, somente serviria de fundamento para isentar a figura do juiz, mas jamais o Estado.

²¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade civil. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

²² CLÈVE, Clèmerson Merli; FRANZONI, Julia Ávila. Responsabilidade Civil do Estado por atos jurisdicionais. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte. 2012

Por fim, a afronta a coisa julgada também não prospera, visto que, em que pese a coisa julgada material atua substituindo a vontade das partes e agindo como lei para os litigantes, o próprio ordenamento jurídico brasileiro, prevê formas e possibilidade do desfazimento de sua imutabilidade, tanto pela revisão criminal quanto pela ação rescisória.

Sobre o assunto, à luz da inteligência dos ensinamentos do ilustre José Manoel de Arruda Alvim²³ fica claro que durante a vigência da coisa julgada, tem-se a impossibilidade de reclamar indenização por erro jurisdicional, visto que a coisa julgada faz lei entre as partes, mas quando a decisão transitada em julgada sofre uma ação rescisória, passa a existir a possibilidade de uma eventual indenização.

Vale dizer, se há coisa julgada, enquanto esta estiver de pé, isto se constitui em elemento inibitório da responsabilidade civil do Estado; se passar o prazo dentro do qual poderia ter sido proposta a ação rescisória e isto não ocorreu, não mais se poderá – em processo civil – falar em responsabilidade do Estado, salvo, eventualmente, se o Poder Judiciário, através do Juiz, atentar conscientemente contra a coisa julgada anterior, causando dano. Por outras palavras, estando de pé o ato jurisdicional e não havendo meios para que o mesmo seja derrubado, tal se constitui em fator inibitório da responsabilidade civil do Estado.

Nota-se, portanto, que os argumentos que fundamentam a teoria da irresponsabilidade do Estado por atos tipicamente jurisdicionais não se sustentam, mas ainda existe muita discussão até a pacificação do tema.

Já, em outro giro, advogando em favor da responsabilização do Estado por atos jurisdicionais além do dispositivo constitucional mencionado acima (art. 5º, LXXV) é a própria organização do texto constitucional.

Em análise ao corpo normativo da CF/88, sobretudo, com relação à a responsabilidade civil do Estado, nota-se que o artigo que trata da temática (art. 37, § 6º), está inserido no título que versa sobre a organização do Estado e no capítulo que disciplina a administração pública, que, por sua vez, insere os poderes dos entes federativos no âmbito da administração pública, devendo, portanto, obedecer todos os princípios fundamentais.

Nessa linha de raciocínio, o § 6º do artigo 37 não deixa dúvidas que é dever do poder judiciário observar os princípios explícitos da administração pública, como também que, em casos de danos causados, responderá de forma objetiva, visto que se trata de um braço da administração pública, fazendo do juiz e outros integrantes do poder judiciário, servidores públicos que devem respeitar as premissas constitucionais a fim de evitar arbitrariedades.

²³ ALVIM, José Manoel de Arruda. Código de Processo Civil comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais.1975

Posto isso, não restam dúvidas que se trata de um tema controverso capaz de gerar muitas discussões, mas, do mesmo modo, é um tema de relevância ao ordenamento jurídico, vez que diz respeito a relação jurídica e social do Estado com seus administrados dentro de uma perspectiva igualitária e equitativa a fim de se evitar arbitrariedade justificadas pela soberania.

Ante ao exposto, entende-se como aplicável, sim, a responsabilidade civil para os atos jurisdicionais, considerando que a Constituição Federal de 1988 defende a sujeição de todos a legislação, sem exceção, de modo que a violação desse princípio colocaria em risco o princípio fundamental de que todo poder emana do povo, bem como que a CF/88 coloca o judiciário no escopo da administração pública sobre o qual incide a responsabilidade objetiva pela absorção da teoria do risco administrativo ao instituto da responsabilidade civil.

5 CONCLUSÃO

A Responsabilidade Civil, é aplicada nas relações jurídicas dentro de uma sociedade desde os primórdios das civilizações, seja em seu caráter punitivo ou reparador, agindo, dessa forma, como um instrumento mantenedor da ordem social.

A aplicação desse instituto nas relações dentro de uma sociedade, assim como outras dimensões do direito, passaram por intensas transformações e adaptações para satisfazer as necessidades dos desenvolvimentos sociais, culturais, econômicos, jurídicos e tecnológicos dentro de uma sociedade.

Assim, conforme foi visto, a responsabilidade civil, em seu início, era considerada como uma “justiça de vingança”, com viés mais punitivo que reparador, de modo que a vítima do evento danoso estava autorizada a responder o prejuízo na mesma medida, fazendo vigorar a Lei de Talião traduzida na máxima “olho por olho e dente por dente”.

Entretanto, esse conceito inicial, não mais se aplica, visto que, sobre o tema, tem-se as contribuições do direito romano com a Lei Aquiliana e principalmente, após o fim do absolutismo e a vitória das revoluções liberais, o Código Napoleônico de 1804.

Dentro dessa construção histórica, a Responsabilidade Civil passa a ser aplicada nas relações jurídicas, mediante a demonstração da culpa do agente causador do prejuízo, caracterizando a espécie da Responsabilidade Civil Subjetiva que, por sua vez, com

o tempo, passou a ser ineficaz para reparar os danos e atender todas as vítimas em determinadas relações, visto que a demonstração da culpa não era tão simples e acessível.

Nesse contexto, aplicou-se, assim, a teoria do risco ao conceito clássico, como solução a essa defasagem da responsabilidade subjetiva, gerando a Responsabilidade Civil Objetiva, aplicada em determinadas situações mediante disposição em lei.

Em paralelo caminhou a aplicação do conceito no campo do direito administrativo, visto que à época da justiça de vingança o Estado intervinha, somente, para garantir que a “vingança” seria aplicada na mesma monta que o dano sofrido e da centralização do poder político nas mãos do monarca absolutista cujo poder era justificado pelo Direito Divino se aplicava a teoria da irresponsabilidade.

Com o advento do Código Napoleônico e o fim do absolutismo justificado pelo Direito Divino, o Estado passa a responder de forma subjetiva pelos atos de gestão, mas, conforme dito, a demonstração da culpa do Estado em determinadas situações significava quase uma irresponsabilidade pela dificuldade de ser demonstrada.

Dessa forma, aplica-se a responsabilidade civil em sua modalidade objetiva perante os prejuízos causados pelo Estado aos seus administrados, justificada pela aplicação do art. 37, § 6º da Constituição Federal de 88.

Por fim, tem-se que as discussões sobre o tema não se findaram, pois ainda existem divergências quando a aplicação dessa responsabilidade civil para os atos de poder do Estado, tais como pelos atos do Poder Judiciário, sobretudo, com relação aos tipicamente jurisdicionais.

Sobre o tema, tem-se que alguns dos argumentos sobre o qual se sustenta irresponsabilidade por atos desse natureza foram esclarecidos e, por este trabalho, nota-se um vislumbre de possibilidade de aplicação da responsabilidade civil aos atos tipicamente jurisdicionais, visto que os magistrados, como humanos, são sujeitos aos erros, bem como que a irresponsabilidade representaria uma afronta aos princípios da legalidade e equidade previstos na Constituição Federal para todos os jurisdicionais, inclusive a administração pública da qual o Poder Judiciários faz parte.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, José Manoel de Arruda. **Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1975

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CLÈVE, Clèmerson Merli; FRANZONI, Julia Ávila. **Responsabilidade Civil do Estado por atos jurisdicionais**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte. 2012

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. rev. amp. atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2009.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil** 10ª ed. Rio de Janeiro, Forense. 1997.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011,

FRANÇA. **Code Civil des Français**. Publ. em 21 de março de 1804. Disponível em: <<https://oll.libertyfund.org/titles/bonaparte-code-civil-des-francais-edition-originale-et-seule-officielle>>. Acesso em: novembro 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Orlando. **Obrigações**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 8º ed. São Paulo: Forense, 1986. v. 3

PRAZERES, Gustavo Cunha. **Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos**. Faculdade Baiana de Direito. 2019.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*, S. Paulo: RT, 2001.

PARECER JURÍDICO: ITBI RECOLHIDO HÁ MAIS DE CINCO ANOS SEM O REGISTRO DA TRANSFERÊNCIA NO CRI.¹

Carlos Renato Cunha²

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. ITBI. NOVA EXIGÊNCIA EM FACE DE DEMORA NO REGISTRO IMOBILIÁRIO. FATO GERADOR COM O EFETIVO REGISTRO DA TRANSFERÊNCIA DO IMÓVEL. RECOLHIMENTO ANTECIPADO EXIGIDO PELO CTN E PELA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, COM FULCRO NO ARTIGO 150, § 7º, CF/88. FALTA DE REGISTRO POSTERIOR AO RECOLHIMENTO. DIREITO DE REPETIÇÃO DO INDÉBITO, PELA FALTA DE OCORRÊNCIA DO FATO GERADOR. DEMORA NA EFETIVAÇÃO DO REGISTRO, PASSANDO-SE TEMPO NÃO RAZOÁVEL ENTRE O RECOLHIMENTO ANTECIPADO E O FATO GERADOR. NECESSIDADE DE NOVA APURAÇÃO DO ITBI, APURANDO-SE A BASE CALCULADA DE FORMA MAIS PRÓXIMA À DO MOMENTO DA EFETIVA INCIDÊNCIA DA NORMA TRIBUTÁRIA. DEVER DE COMPENSAÇÃO DE OFÍCIO COM O DESCONTO DO VALOR ANTERIORMENTE RECOLHIDO, SALVO SE OCORRIDA A PRESCRIÇÃO DO DIREITO À REPETIÇÃO DO INDÉBITO.

I. RELATÓRIO

Consulta-nos a Secretaria Municipal de Fazenda sobre os procedimentos a serem adotados no caso de recolhimentos de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI há mais de

¹ Pareceres jurídicos não submetidos à revisão pelos pares.

² Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR (2019). Mestre em Direito do Estado pela UFPR (2010). Especialista em Planejamento Tributário e Operações Societárias pela Faculdade Brasileira de Tributação - FBT (2015). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET (2005). Bacharel em Direito, pela Universidade Estadual de Londrina (2002). Procurador do Município de Londrina (PR) desde 2004. Professor do Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Professor da Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica - PUC-PR, Campus Londrina (PR). Professor da Graduação em Direito nas Faculdades Londrina, em Londrina (PR). Professor da Pós-Graduação "lato sensu" em Direito em diversas instituições, atuando como Professor Conferencista do IBET. Coordenador do grupo de pesquisa em "Tributação, Eficiência e Direitos Fundamentais da PUC/PR Campus Londrina. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Tributário, Compliance e Planejamento Fiscal da PUCPR Campus Londrina. Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil - PR - Subseção Londrina (2022-2024). Advogado. Atua em pesquisa com ênfase na área de Direito Público. Membro do Instituto de Direito Tributário de Londrina - IDTL. Membro da Associação dos Procuradores do Município de Londrina - APROLON. Membro da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM. Membro do Comitê Permanente do Laboratório de Inovação da PGM-Londrina - INOVALAB-PGM LDNA. Ex-Procurador-Geral do Município de Londrina. Ex-Coordenador da Comissão da Advocacia Pública da OAB Subseção Londrina. Autor dos livros "Praticabilidade tributária: Eficiência, Segurança Jurídica e Igualdade", pela Editora Almedina (2021) e "O Simples Nacional, a Norma Tributária e o Princípio Federativo: limites da praticabilidade tributária", pela Editora Juruá (2011). Coordenador da Revista de Direito Público da PGM Londrina.

cinco anos, sem que tenha ocorrido a transferência do imóvel por meio do competente registro, apresentando questionamentos sobre se é possível a exigência do imposto com base no valor do imóvel atual, apresentando quesitos sobre a matéria.

Não foram colacionados documentos à consulta.

Até aqui temos o relatório. Doravante passamos ao parecer.

2. PARECER

O momento da ocorrência do fato gerador do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI e o momento de sua exigência ensejam interessantes discussões doutrinárias.

A discussão sobre o tema da exigência do ITBI antes do registro imobiliário normalmente se dá com base na consideração da “transmissão imobiliária” como um “processo” – em que o legislador tributário poderia eleger qualquer um dos momentos do processo – ou como “produto” – a transmissão encerrada pelo registro da operação, nos termos do artigo 1.227 do Código Civil, como parece entender, exemplificativamente, Aires Barreto^[1]. Cristiane Pires afirma peremptoriamente que, em face da previsão do artigo 110 do CTN, a transmissão somente ocorre com o registro, que é o critério temporal por excelência no caso do ITBI.^[2] Alberto Macedo pensa diferente, por enxergar na hipótese a possibilidade normativa de uma presunção.^[3]

Na prática, a situação do ITBI é paradoxal: ele somente incidiria com o registro da transmissão, mas a transmissão somente se realiza com o seu prévio pagamento – por força da previsão de responsabilidade dos tabeliães a que alude o artigo 134, inciso VI, do CTN.

Pessoalmente, entendemos que, diante do que prevê a legislação civil, não há dúvida de que o critério temporal do referido imposto somente ocorreria com o registro da transmissão. Isso não impede, contudo, o uso de uma presunção tributária, com base em elementos do “processo” de transmissão. Note-se: se foi formulada escritura de compra e venda de um imóvel, assume-se que haverá o seu efetivo registro – não se costuma lavrar tal ato por mera diversão. Há um liame inferencial razoável entre o fato indiciário e o fato presumido.

Referida presunção, claro, possui nítida natureza relativa, ou *juris tantum*: se não ocorrida a efetiva transmissão, nada impede, em tal hipótese – incomum, diga-se de passagem –, a devolução do valor pago. Cremos, juntamente com Alberto Macedo, tratar-se de lúdica aplicação da norma de competência inserta no § 7º do artigo 150 da CF/88, que alude à permissão a fatos geradores presumidos.^[4]

Como cediço, os E. Superior Tribunal de Justiça - STJ e Supremo Tribunal Federal - STF tem pacífica jurisprudência no sentido de que o momento da ocorrência do fato gerador do ITBI é o do registro imobiliário:

EMENTA TRIBUTÁRIO. ITBI. FATO GERADOR. OCORRÊNCIA. REGISTRO DE TRANSMISSÃO DO BEM IMÓVEL. 1. O Tribunal a quo foi claro ao dispor que o fato gerador do ITBI é o registro imobiliário da transmissão da propriedade do bem imóvel. A partir daí, portanto, é que incide o tributo em comento. 2. O fato gerador do imposto de transmissão (art. 35, I, do CTN) é a transferência da propriedade imobiliária, que somente se opera mediante registro do negócio jurídico no ofício competente. 3. Recurso Especial não provido. ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL Nº 1504055 | 2014/0326906-7, Órgão: STJ. Relator: HERMAN BENJAMIN. Julgado em 17/03/2015, Publicado em 06/04/2015.

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Tributário. 3. ITBI. Fator gerador. Registro imobiliário. 4. Decreto Municipal 46.228/2005. Matéria local. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Incidência da Súmula 280 do STF. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.

ARE 886065 AgR / SP - SÃO PAULO, Órgão: STF. Relator: GILMAR MENDES. Julgado em 29/09/2017, Publicado em 10/10/2017.

Pois bem. A questão trazida à nossa análise refere-se a situações em que o contribuinte recolheu de forma adiantada o ITBI - como de praxe -, mas não promoveu o registro durante um tempo considerável. Pretendendo registrar o imóvel muitos anos depois, surge o questionamento sobre se é devida uma "nova" exigência do ITBI ou, ao menos, o recálculo de eventual diferença em relação ao atual valor venal do imóvel.

O [Código Civil](#) prevê que a transferência da titularidade de imóveis depende de escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Contudo, não prevê prazo para que o adquirente promova tal registro:

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.

Inexiste prazo para tal providência em outros diplomas legislativos de âmbito nacional, até onde sabemos.

A legislação municipal referente ao ITBI também é omissa a respeito da situação. A [Lei Municipal n. 7.303/97 - Código Tributário Municipal - CTM](#) prevê apenas que o fato gerador do ITBI ocorre com a transmissão do imóvel nos termos do Código Civil; que a base de cálculo é a apurada na data do efetivo recolhimento; a forma de declaração de lançamento e trata da exigência do recolhimento antes do registro:

Art. 179. O imposto de competência do Município, sobre a transmissão por ato oneroso "inter vivos", de bens imóveis (I.T.B.I.), bem como cessão de direitos a eles relativos, tem como fato gerador:

I – a transmissão "inter vivos" a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou do

domínio útil de bens imóveis, por natureza ou por acessão física, conforme definido no Código Civil;

II – a transmissão “inter vivos” por ato oneroso, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III – a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos anteriores.

Parágrafo único. Para efeitos desta lei é adotado o conceito de imóvel e de cessão constantes da Lei Civil.

Art. 183. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel e dos bens ou direitos transmitidos apurado na data do efetivo recolhimento do tributo.

Parágrafo único. O valor venal será declarado pelo contribuinte ou arbitrado pelo Fisco, na forma da lei e do regulamento.

Art. 184. O imposto será pago antes do registro translativo de propriedade do bem imóvel, ou de direito real a ele relativo, no ofício de registro de imóveis competente.

Apesar da omissão legislativa, consideramos que a situação possui solução clara.

É que, se o fato gerador do ITBI somente ocorre com o registro da transmissão do imóvel no Cartório competente, a norma de incidência aplicável e a avaliação dos elementos de fato por parte do Fisco Municipal devem se referir à data do efetivo registro. Trata-se de consequência coerente com a premissa de que o fato gerador somente ocorre em tal momento.

Isso tem diversas implicações. Por exemplo, se entre o pagamento antecipado e o efetivo registro houver aumento de alíquota do ITBI, seria devida diferença; se a alíquota fosse minorada, seria devida repetição do indébito. O mesmo, diga-se ocorre em relação à base calculada. Se a avaliação do valor venal do imóvel variou para mais entre o recolhimento e o registro, devida seria a diferença; se variasse para menos, seria caso de repetição do indébito.

Isso o dizemos apesar da criticável redação do artigo 183 do [CTM](#). Afinal, o recolhimento antecipado é um adiantamento que tem olhos voltados para a futura e imediata ocorrência do fato gerador por meio do registro. Não é razoável e esperado que o contribuinte deixe de registrar, escolhendo o momento do fato gerador. Desse modo, a base de cálculo sempre será o

valor venal na data do registro, sendo qualquer recolhimento anterior um adiantamento exigido por lei. A apuração do valor venal na data do recolhimento é exigência material para que haja cálculo possível; mas se o valor venal do imóvel for superior no momento do registro, a diferença deverá ser apurada tendo em vista o momento do fato gerador.

Em pesquisa na jurisprudência, encontramos apenas dois julgados que resvalam na matéria sob análise, em todo o território nacional.

No primeiro caso, tem-se a negativa de liminar, em sede de mandado de segurança, por parte do Tribunal de Justiça de Goiás, tendo em vista previsão da lei municipal de Goiânia, que fixa prazo para validade do recolhimento do ITBI:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. REGISTRO DE IMÓVEIS. NOVA EXIGÊNCIA DE ITBI. REQUISITOS LEGAIS NÃO PREENCHIDOS. INDEFERIMENTO CONFIRMADO. 1. A concessão de liminar em Mandado de Segurança está condicionada à necessária existência de plausibilidade jurídica do direito invocado e à urgência na concessão da medida, sob pena de retirar-lhe a utilidade, requisitos estes que devem estar reunidos concomitantemente, quais sejam: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* (inciso III do art. 7º da LMS). 2. Inexistindo situação de fato concreta hábil a comprometer a utilidade da medida vindicada acaso concedida somente ao final, não há se falar em perigo da demora, mesmo porque já decorridos mais de 10 (dez) anos desde a aquisição do imóvel sem que a impetrante se mobilizasse no sentido de ultimar o registro. Ademais, não se pode olvidar, outrossim, que a medida vindicada se confunde com o próprio mérito da pretensão e, ainda, releva considerar que, à primeira vista, o ato encontra amparo em vigente dispositivo de lei (artigo 63, § 10º, da Lei Complementar Municipal nº 46/2011). Nesse cenário, impõe-se aguardar o processamento do feito para uma análise ao final exauriente e definitiva pelo juízo de origem. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO. 03/02/2023 | 5389580-85.2022.8.09.0000, Órgão: TJ-GO. Relator: DESEMBARGADOR ALAN SEBASTIÃO DE SENA CONCEIÇÃO. Publicado em 03/02/2023.

No segundo, entendeu-se que posterior aumento de alíquota do ITBI, promovida por lei posterior ao recolhimento antecipado, gerava o dever de recolhimento da diferença, conforme se vê do acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

REMESSA OFICIAL. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO TRIBUTÁRIO. ITBI. FATO GERADOR. IMÓVEL ADQUIRIDO PELA IMPETRANTE. ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO. ANOS DE 2013 E 2014. ALÍQUOTA DE 2%. PRETENSÃO DE REGISTRO DA ESCRITURA EM 2016. IMPOSSIBILIDADE. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA PARA 3%. NECESSIDADE DE PAGAMENTO DA DIFERENÇA. SENTENÇA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. LITISCONSORTE PASSIVO. ALTERAÇÃO DA ALÍQUOTA. LEI N. 5.452/2015.1. Cuida-se de apelação cível contra sentença que concedeu a segurança e extinguiu o feito com resolução de mérito.2. Com fulcro no artigo 35 do Código Tributário Nacional, assim como no artigo 2º do Decreto-Lei nº 3.830/2006, o fato gerador do ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bem Imóvel, dar-se-á pela transferência da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, consoante definidos na lei civil, dos direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia ou à cessão de direitos relativa às mencionadas transmissões.3. Sentença reformada, para reconhecer a majoração da alíquota do ITBI de 2% (dois por cento) para 3% (três por cento), uma vez que o fato gerador do referido imposto apenas ocorreu em 2016.4. Remessa Oficial e Recurso de apelação do Distrito Federal conhecidos e providos. 1157198 | 0029327-62.2016.8.07.0000, Órgão: TJ-DFT. Relator: SILVA LEMOS. Julgado em 13/02/2019, Publicado em 15/03/2019.

Fixadas tais premissas, aprofundemos alguns aspectos relevantes.

Ao apurar a diferença, deve-se promover a compensação com o valor anteriormente recolhido antecipadamente. É que aquele montante referiu-se a registro não realizado em tempo razoável, razão pela qual deveria ser devolvido, nos termos do § 7º do artigo 150 da CF/88. Afinal, se houve o recolhimento antecipado e o fato gerador não ocorreu, pela falta de registro, houve recolhimento indevido e o contribuinte teria o direito de repetir o indébito. Havendo valor devido pelo mesmo sujeito passivo, contudo, a compensação de ofício faz-se de rigor, nos termos do artigo 2º da [Lei Municipal n. 12.332/2015](#).

Note-se que se o recolhimento antecipado se dá dentro de um prazo razoável antes do efetivo registro, parece-nos que não há que se falar na exigência de diferença, se houver. O ideal seria que a legislação municipal previsse expressamente o prazo. Não o fazendo, pode-se inferir sistematicamente que o prazo mínimo poderia ser fixado em regulamento, utilizando critérios legais por analogia, nos termos do artigo 108, inciso I, do [Código Tributário Nacional - CTN](#):

Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

I - a analogia; [...]

Nesse sentido, serviria de parâmetro, por exemplo, o prazo de 60 (sessenta) dias a que alude o artigo 323 do [CTM](#):

Art. 323. Não atendidas a solicitação ou a exigência a cumprir, o processo poderá ser arquivado decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias.

Seja como for, cremos que o prazo poderia ser fixado por regulamento em período superior, observada a razoabilidade, até mesmo para fins de praticabilidade da atuação fazendária.

Isso posto, aconselhamos à autoridade fazendária que tome as providências que entender cabíveis para um aperfeiçoamento das previsões legais municipais sobre o ITBI, que são bastante lacônicas e problemáticas, evitando-se desnecessárias discussões sobre a matéria.

Um ponto essencial é que, na mencionada hipótese de recolhimento antecipado em que o fato gerador não ocorreu, pela falta de registro, em que o contribuinte teria o direito de repetir o indébito, há um limite temporal claro para tal repetição. É que ocorre a prescrição do direito à repetição em cinco anos a contar da extinção do crédito, na forma do artigo 168 do [CTN](#), secundado pelo artigo 70 do [CTM](#):

Art. 70. O direito de pleitear restituição total ou parcial do tributo se extingue com o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contados do efetivo pagamento.

Desse modo, todo e qualquer recolhimento antecipado de ITBI realizado há mais de cinco anos não pode ser objeto de repetição e, conseqüentemente, nem de compensação - que é o que ocorre quando se apura diferença a recolher e se desconta o valor anteriormente antecipado.

Passamos, portanto, à resposta dos quesitos apresentados pela consulente:

1) Se é correto o entendimento da Administração Tributária de que a base de cálculo a ser utilizada no momento da efetiva transferência no C.R.I. é o valor de mercado atualizado;

Sim. Conforme exposto acima, entendemos que é correto o entendimento da Administração Tributária, devendo a base de cálculo corresponder ao valor venal do imóvel no momento do registro, ainda que se permita pequena variação de diferença entre o valor recolhido antecipadamente e o valor que seria devido, com base em critérios de razoabilidade e de praticabilidade, que deveria ser veiculados, preferencialmente, por lei municipal que aperfeiçoasse as previsões atuais do [CTM](#); mas que, por enquanto, poderiam ser veiculadas por regulamento. Deve-se observar, contudo, o dever de compensar de ofício o valor anteriormente recolhido de forma antecipada, salvo se passados cinco anos do recolhimento, caso em que o contribuinte não terá direito à compensação, pela ocorrência da prescrição.

2) Se o efetivo recolhimento do ITBI se perfaz com o pagamento realizado com base no valor venal atribuído à época da emissão da guia?

Como explicado, o artigo 183 do [CTM](#) possui redação bastante discutível e que merece aperfeiçoamento legislativo. Seja como for, ele precisa ser interpretado conforme o [CTN](#) e sua redação faz sentido quando pensado que, obviamente, a base de cálculo apurada no momento do pagamento é a única possível naquele momento, sem que isso signifique que haja mudança em relação aos elementos da norma de incidência e do efetivo fato gerador que somente ocorre com o registro imobiliário, momento em que, novamente aplicando a *ratio* do mesmo dispositivo do CTM, ter-se-á que apurar o valor venal na data do recolhimento, aqui igualado à data do fato gerador.

3) Se deve ser reconhecida a ocorrência da homologação tácita após 5 anos da lavratura da escritura?

Não há que falar de homologação tácita. Primeiro porque o ITBI não é lançado por homologação. Segundo porque o fato gerador nem mesmo ocorreu, sendo impossível homologar o valor recolhido sem que se tenha noção do valor venal à época do registro.

4) Se deve ser reconhecida a ocorrência de homologação tácita após 5 anos do recolhimento do ITBI?

Reiteramos o exposto na resposta ao quesito anterior.

5) Se decaiu o direito de o Município rever e/ou lançar eventuais diferenças, uma vez que não ocorreu o fato gerador (registro) em ato subsequente ao pagamento já ocorrido;

Não há falar-se em decadência do direito de a Administração Tributária realizar o lançamento do ITBI, tendo em vista que esse prazo nem mesmo se iniciou. Ele somente começa no primeiro dia do exercício seguinte ao do efetivo registro imobiliário, nos termos do artigo 173, I, do [CTN](#).

3. CONCLUSÃO

Em conclusão, conforme exposto no item 2 *supra*, a que remetemos a consultante, entendemos que é correta a interpretação da Administração Tributária Municipal, devendo a base de cálculo corresponder ao valor venal do imóvel no momento do registro, ainda que se permita pequena variação de diferença entre o valor recolhido antecipadamente e o valor que seria devido, com base em critérios de razoabilidade e de praticabilidade, que deveria ser veiculados, preferencialmente, por lei municipal que aperfeiçoasse as previsões atuais do [CTM](#); mas que, por enquanto, poderiam ser veiculadas por regulamento. Deve-se observar, contudo, o dever de compensar de ofício o valor anteriormente recolhido de forma antecipada, salvo se passados cinco anos do recolhimento, caso em que o contribuinte não terá direito à compensação, pela ocorrência da prescrição.

Ressalte-se que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua apreciação, concordância e expressa ratificação pelo Gabinete da PGM, sem o que cuidar-se-á de mera minuta de parecer.

Eis o parecer.

À Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Consultoria.

Londrina (PR), data.

CARLOS RENATO CUNHA

Gerente de Assuntos Fiscais e Tributários

Procurador do Município de Londrina

OAB/PR 35.367

Recebido nesta data o Parecer Jurídico acima mencionado. Tendo em vista o contido na Portaria nº 20/2014-PGM, RATIFICO o Parecer Jurídico.

JOÃO LUIZ MARTINS ESTEVES

Procurador-Geral do Município de Londrina

[1] BARRETO, Aires Fernandino. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 291-292.

[2] PIRES, Cristiane. **O tempo e o tributo: estudo semiótico do critério temporal da Regra-matriz de incidência tributária**. São Paulo: Noeses, 2018, p. 208-216.

[3] MACEDO, Alberto. **ITBI: aspectos constitucionais e infraconstitucionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 227-240.

[4] MACEDO, Alberto. **ITBI...**, *op. cit.*, p. 234-236. Em sentido contrário: PIRES, Cristiane. **O tempo...**, *op. cit.*, p. 215-216.